

### Die Funktionen regionaler Wirtschaftskooperationen für einen EU-Beitritt der Visegrad-Staaten

Zschieidrich, Harald

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zschieidrich, H. (1995). *Die Funktionen regionaler Wirtschaftskooperationen für einen EU-Beitritt der Visegrad-Staaten*. (Berichte / BIOst, 45-1995). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-42054>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale studien herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.© 1995 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.  
Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,

Telefon	0221/5747-0,	Telefax	0221/5747-110
---------	--------------	---------	---------------

ISSN 0435-7183

## Inhalt

Seite

### Kurzfassung

.....  
4

### 1. Determinanten regionaler Kooperation zwischen den Visegrád-Staaten

.....  
7

1.1 Grundlagen und Ausgangsbedingungen der regionalen Zusammenarbeit in Mittel- und Osteuropa (MOE).....7

1.2 Theoretische Erklärungsansätze regionaler Entwicklung und Kooperation.....14

a) Theorie raumdifferenzierender Entwicklungsfaktoren.....15

b) Theorie der Wachstumspole.....16

c) Exportbasistheorie (economic-base-theory).....17

1.3 Antriebskräfte für wirtschaftliche Zusammenarbeit in der CEFTA-Region.....19

1.4 Hemmnisse bei der Vertiefung regionaler Handels- und Kooperationsbeziehungen.....24

### 2. Das mitteleuropäische Freihandelsabkommen (CEFTA): Instrument zur Beschleunigung des intraregionalen Handels

.....  
28

2.1 Die Freihandelsdoktrin: Möglichkeiten und Grenzen.....30

2.2 Auswirkungen von CEFTA auf den intraregionalen Handel.....32

### Schlußbemerkungen

.....  
45

### Summary

.....  
48

17. August 1995

Dieser Bericht ist aus einem Forschungsauftrag des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien hervorgegangen.

Der Verfasser ist Professor für Außenwirtschaft an der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin.

Redaktion: Christian Meier

**Harald Zschiedrich**

## **Die Funktionen regionaler Wirtschaftskooperation für einen EU-Beitritt der Visegrád-Staaten**

**Bericht des BIOst Nr. 45/1995**

### **Kurzfassung**

#### *Vorbemerkung*

Die in Essen auf dem EU-Gipfel im Dezember 1994 beschlossene Strategie der Heranführung der Visegrád-Staaten an den EU-Beitritt zeigt einen klaren Weg in die Richtung einer künftigen Vollmitgliedschaft auf. Diese Strategie wird helfen, die vielfältigen noch anstehenden Aufgaben zu lösen. Bestandteil dieser Strategie ist neben der Wettbewerbspolitik, der Zusammenarbeit in den Bereichen Landwirtschaft, Justiz, Inneres, Finanzen, Ausbildung und Infrastruktur auch die regionale Zusammenarbeit zwischen den Visegrád-Ländern.

Die Erweiterung der intraregionalen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen in der CEFTA-Region steht vor einem Neubeginn. In der Studie wird die regionale Zusammenarbeit weder als eine Art Lückenbüßer noch etwa als eine Alternative zur Einbindung in die europäische Binnenmarktintegration betrachtet. Die regionale Zusammenarbeit der Visegrád-Staaten hat eine konstruktive Ergänzungsfunktion in Relation zum übergeordneten Ziel: zu der Vorbereitung auf die EU-Vollmitgliedschaft.

Bei der Ausarbeitung der Studie stützte sich der Verfasser u.a. auf die Ergebnisse seiner Mitarbeit im international zusammengesetzten Arbeitskreis "Wege zur ostmitteleuropäischen EU-Mitgliedschaft" am Berliner Europa-Institut sowie ferner auf zahlreiche Publikationen aus den Visegrád-Staaten sowie den EU-Mitgliedsländern.

#### *Ergebnisse*

1. In der Strategie zur Vorbereitung des EU-Beitritts der Länder Mittel- und Osteuropas (MOE) nimmt die regionale Zusammenarbeit zwischen den Visegrád-Staaten einen zentralen Platz ein. Zwischen der Vertiefung der regionalen Zusammenarbeit und der Vorbereitung auf den EU-Beitritt bestehen keine Gegensätze und auch kein zeitliches Nacheinander. Eine eigene regionale Integrationsfähigkeit, die auf dem regionalen Kooperationspotential aufbaut, gehört zu den wesentlichen Reifekriterien für einen EU-Beitritt. Im Prozeß der regionalen Zusammenarbeit profilieren sich die Wirtschaften der Visegrád-Länder, wobei sich gleichzeitig auch zunehmend die Standortbedingungen differenzieren (Arbeitskosten), was zu einer besseren Ergänzung der wirtschaftlichen Strukturen führen wird. Ein Hemmnis für den Neubeginn der regionalen Zusammenarbeit stellen jedoch die Erfahrungen dar, die diese Länder in der bi- und

multilateralen Integration im Rahmen des früheren RGW gesammelt haben.

2. Es gibt sowohl in praktischer wie auch in theoretischer Hinsicht bei der Aufarbeitung von Prozessen und Effekten der Regionalisierung in den CEFTA-Ländern einen großen Nachholbedarf. Internationalisierung und Regionalisierung der Wirtschaften der CEFTA-Länder stellen kein kontroverses Begriffspaar dar. Im Prozeß der Vorbereitung auf den EU-Beitritt ergänzen und bedingen sich Regionalisierungs- und Internationalisierungsprozesse in den Visegrád-Ländern wechselseitig.

Um das Kooperationspotential der Region umfassend zu erschließen, ist eine Nutzung der regionalwirtschaftlichen Erkenntnisse und Themen erforderlich. Hierzu gehören vor allem die Erklärungsansätze aus den Theorien der raumdifferenzierenden Entwicklungsfaktoren, der Theorie der Wachstumspole sowie der Exportbasistheorie.

3. Die Triebkräfte für eine verstärkte regionale Zusammenarbeit ergeben sich aus der geographischen Nähe (Transportkosten), Gemeinsamkeiten in der geopolitischen Lage, der kulturellen Affinität sowie auch den gemeinsamen historischen Wurzeln, die eine lange Tradition in der Kooperation innerhalb dieser Region erkennen lassen. Was die wirtschaftlichen Motive betrifft, so zeichnet sich nach dem Zerfall des RGW und der drastischen regionalen Umlenkung der Warenströme von Ost nach West eine Besinnung auf die Möglichkeiten intraregionaler Handels- und Kooperationsbeziehungen ab, was sowohl Ausdruck gewachsener Verflechtungen als auch vitaler aktueller wirtschaftlicher Interessen ist. Positive Impulse gehen in diesem Zusammenhang auch von den EU-Assoziierungsabkommen aus (Fixierung der Ursprungsregeln), die die Schaffung einer eigenen regionalen Freihandelszone (CEFTA) stimuliert haben. Ein Ausdruck dieses Tatbestandes ist die Vereinbarung, wonach polnische, tschechische, slowakische und ungarische Vorleistungen (Zulieferungen) bei Exporten in die EU-Mitgliedsländer jeweils als nationale Exportwerte anerkannt werden.
4. Eine Neugestaltung der regionalen Strukturen im CEFTA-Raum stößt auf vielfältige Hemmnisse und Schwierigkeiten. Hindernisse erwachsen dabei auch aus der unterschiedlichen Interpretation des gemeinsamen historischen Erbes. Besonders markant tritt dies in den Beziehungen zwischen Ungarn und der Slowakischen Republik in Erscheinung, wobei der nunmehr ausgehandelte Grundlagenvertrag die strittigen Fragen der Respektierung der Minderheitenrechte sowie der Anerkennung der Grenzen fixiert. Hemmend hat sich auch die Tatsache erwiesen, wonach die Forderung der EU nach einem subregionalen Visegrád-Verbund in diesen Staaten als "Abstellgleis" interpretiert worden ist. Nicht zuletzt hat der verstärkte Protektionismus (Antidumpingzölle) in der EU-Handelspolitik - trotz EU-Assoziierungsverträge - die Skepsis gegenüber der EU-Forderung nach einem regionalen Visegrád-Verbund noch bestärkt. Besonders erschwerend wirken sich im ökonomischen Bereich schließlich die übernommenen Strukturen von Arbeitsteilung und Kooperation aus, die eher Konkurrenz als Komplementarität fördern. Als ein negativer Indikator in dieser Hinsicht erweist sich auch das geringe Niveau im intraindustriellen Handel, wobei hier die ungarische Wirtschaft positiv von den anderen Staaten der CEFTA-Region abweicht.
5. Die CEFTA-Vereinbarung erweist sich als ein wichtiges Instrument zur Ankurbelung des intraregionalen Handels. Das ökonomische Hauptziel besteht dabei in der stufenweisen Errichtung

einer Freihandelszone, wobei sich Aufbau, Inhalt und Strukturen dieser Vereinbarung stark am Muster der Europa-Abkommen orientieren. Das Zustandekommen des CEFTA-Abkommens war jedoch mehr von pragmatischen Interessen geprägt, denn ohne eine entsprechende Vereinbarung wären die Bedingungen im regionalen Handel, bedingt durch die Zollbelastungen (10 - 12 %), wesentlich ungünstiger gewesen - im Vergleich mit jenen im Warenverkehr mit den EU-Ländern.

6. Die CEFTA-Vereinbarung ist auch unter dem Aspekt des Sammelns von eigenen Erfahrungen bei der Umsetzung der Freihandelsdoktrin in dieser Region von großem Gewicht. Die Voraussetzungen für die Erschließung von Handelsvorteilen (trade creation effects) aus der CEFTA-Vereinbarung sind dabei jedoch differenziert ausgeprägt. Während sich die Produktionsstrukturen noch unzureichend ergänzen, vertiefen sich die Unterschiede in den Arbeitskosten zwischen den Visegrád-Ländern zunehmend, was die Erschließung komparativer Kostenvorteile in größerem Ausmaß ermöglichen wird.
7. Obwohl das CEFTA-Abkommen erst seit dem 1. März 1993 in Kraft getreten ist, zeichnen sich dennoch erste positive Wirkungen auf den intraregionalen Warenaustausch ab, die jedoch hinsichtlich der Dynamik hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind. Die CEFTA-Freihandelszone spielt dennoch eine wichtige Rolle bei der Erschließung von handelsschaffenden Effekten unter marktwirtschaftlichen Bedingungen in dieser Region. CEFTA ist auch für die Unternehmen aus den EU-Ländern von Interesse, weil es die Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen erhöht. CEFTA kann und wird in der strategischen Standortplanung der deutschen Unternehmen vor allem dann ein wachsendes Gewicht erhalten, wenn es um die Errichtung großer Produktionsstätten geht, von denen aus die gesamte Region der Visegrád-Staaten beliefert werden sollen. Die perspektivische Bedeutung von CEFTA resultiert auch aus dem gestiegenen Interesse anderer Staaten an einer Zusammenarbeit bzw. an einem Beitritt zu dieser Freihandelszone (Bulgarien, Rumänien, Ukraine, Slowenien, Belarus).

## 1. Determinanten regionaler Kooperation zwischen den Visegrád-Staaten

"Visegrád ist nur noch in Form eines Nachrufes abzuhandeln" - eine übertriebene oder eine realistische Einschätzung eines österreichischen Beobachters?<sup>1</sup> In der Tat mehrten sich in der ersten Hälfte der 90er Jahre die Anzeichen für eine Stagnation des vollzogenen Zusammenschlusses dieser vier Staaten, was durch mehrere Erklärungen in jüngster Vergangenheit im Zusammenhang mit der Vorbereitung auf die EU-Mitgliedschaft noch verstärkt wurde. Bislang bestimmten weniger Solidarität, Kooperation und Koordination die Aktivitäten auf dem Weg in die EU, sondern eher Alleingänge und Konkurrenzdenken, also mehr Wettbewerb als regionale Zusammenarbeit.

Die "Stimmungslage" ist sehr breit gefächert und reicht von einer Reserviertheit gegenüber dem Begriff "Visegrád-Gruppe" als Synonym für multilaterale Kooperation bis hin zu Anzeichen eines "rücksichtslosen Wettlaufes nach Brüssel zwischen den Reformstaaten" aus MOE.

Wenn sich dennoch mit dem Abschluß des CEFTA-Abkommens und einer Bündelung der Aktivitäten bei der "Vorbereitung auf den EU-Beitritt eine Art Besinnung auf die eigenen regionalen Kräfte abzeichnet, so bedeutet dies "zwar einen weniger spektakulären, dafür vielleicht aber realistischen Weg zum Erfolg".<sup>2</sup> Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, daß eine regionale und strukturelle Neuorientierung der wirtschaftlichen Beziehungen seit 1991 zu einer vordergründig zu lösenden Aufgabe für diese vier Staaten geworden ist.

### 1.1 Grundlagen und Ausgangsbedingungen der regionalen Zusammenarbeit in Mittel- und Osteuropa (MOE)

Zwischen der Teilnahme an der internationalen Arbeitsteilung, der Vorbereitung auf den EU-Beitritt sowie einer verstärkten regionalen Kooperation der Visegrád-Staaten bestehen keine Gegensätze. Vielmehr gehört eine bestimmte eigene regionale Integrationsfähigkeit zu den "Reifekriterien", an denen der erreichte Stand der Erfüllung der Voraussetzungen für eine EU-Mitgliedschaft gemessen wird. In der regionalen Kooperation gilt es daher, das Potential der CEFTA-Region noch umfassender zu erschließen (vgl. Tab. 1).

---

<sup>1</sup> Chr. Royen, Die "Visegrád-Staatengruppe: Zu früh für einen Nachruf, in: Europa-Archiv, 22/1994, S. 635.

<sup>2</sup> Vgl. A. Thierstein/Th. Langenegger, Der Prozeß der Internationalisierung: Handlungsspielraum der Regionen?, in: Schweizerische Zeitschrift für Außenwirtschaft, IV/1994, S. 518.



Tabelle 1

Potential der CEFTA - Region				
	Bevölkerung (in Mio.)	Gesamtfläche (in 1.000 km <sup>2</sup> )	Bruttoinlandsprodukt (in Mrd. US-\$ pro Kopf)	
Ungarn	10,6	93.030	32	3.000
Tschechische und Slowakische Republik	15,7	127.870	54	3.500
Polen	38,0	311.700	76	2.000
Insgesamt	64,3	532.600	162	2.565

*Quelle:* E. Toth, Schritte und Instrumente zur Einbindung der Wirtschaften Ost- und Mitteleuropas in die EU-Binnenmarktintegration (unter besonderer Berücksichtigung der Interessenlage Ungarns), Berlin 1993 (Anlage 1).

Die Fakten belegen es: In der CEFTA-Freihandelszone bilden die vier Staaten - gemessen an der Bevölkerungszahl - einen etwa mit den alten Bundesländern vergleichbaren Wirtschafts-

raum, wobei jedoch das ökonomische Potential nur ein Siebtel des Potentials in den alten Bundesländern ausmacht.

Die regionale Zusammenarbeit findet ihre Grundlagen und Antriebskräfte vor allem auch in dem sich vollziehenden Transformationsprozeß der Wirtschaft in diesen Ländern selbst. Hier sind neben zahlreichen Gemeinsamkeiten auch zunehmend Differenzen erkennbar (vgl. Tab. 2 und 3), die nicht nur negativ bewertet werden sollten, wenn sie ein Indikator einer besseren gegenseitigen Ergänzung sind.

Tabelle 2

Wirtschaftliche Entwicklungen und Prognosen für die Visegrád-Staaten									
	BIP			Inflation			Arbeitslosenquote		
Land	1993 (Veränd. zum Vorjahr)	1994	1995	1993	1994 (in %)	1995	1993 (zum Jahres ende in %)	1994	1995
Czechia	-1,6	8,7	8,8	1,5	2,3	2,3	19,1	17,9	17,9
Hungary	-2,1	1,5	1,5	2,1	1,8	1,8	15,5	14,9	14,9
Poland	-1,7	3,5	3,5	2,2	2,2	2,2	19,2	18,8	18,8
Slovakia	-1,6	8,7	8,8	1,5	2,3	2,3	19,1	17,9	17,9

Polen	3,8	4,5	4,5	33,3	30,0	25,0	15,7	17,0	19,0
Slowakische Republik	-4,1	4,0	2,0	23,2	15,0	16,0	14,4	15,5	16,0
Tschechische Republik	-0,3	2,5	4,0	20,8	11,0	10,0	3,5	3,5	4,0
Ungarn	-2,3	2,5	1,0	22,5	20,0	23,0	12,1	10,5	11,0

*Quelle:* Berechnung des Wiener Institutes für internationale Wirtschaftsvergleiche, in: Züricher Zeitung vom 25.11.1994.

Tabelle 3

Arbeitskosten in den Visegrád-Ländern				
Arbeitskosten in der Industrie (1994)	monatlicher Bruttodurchschnittslohn	Nebenkosten (in %)	Gesamtkosten (in nationaler Währung)	Gesamtkosten (in DM)
Ungarn (1.000 Forint)	33,4	50,8	50,3	783
Polen (Mio. Z <sup>3</sup> oty)	5,9	48,5	8,7	607
Tschechische Republik (1.000 Kronen)	7,0	35,2	9,5	534

*Quelle:* Behalten die Reformländer Mitteleuropas ihren Lohnkostenvorteil?, in: Analysen und Prognosen der Dresdner Bank, Dezember 1994, S. 7.

Die Tabelle 3 verdeutlicht, daß die in deutscher Valuta konvertierten Löhne in Ungarn um nahezu 30 % über denen in Polen liegen und ihr Pendant in der Tschechischen Republik um fast 50 % übersteigen - eine Situation, die sowohl für die exportorientierten Unternehmen in der EU von Interesse ist als auch Möglichkeiten andeutet für die Ausnutzung von Kostenunterschieden innerhalb der regionalen Freihandelszone CEFTA (vgl. Kapitel 2). Angesichts dieser Entwicklungen ist es nicht gering zu schätzen, daß es dank der politischen Weitsicht der Präsidenten der damals noch drei Staaten 1991 überhaupt zur

Gründung der Visegrád-Gruppe gekommen ist. Bekanntlich sind in der Zwischenzeit die Bemühungen um mehr regionale Kooperation ins Stocken geraten.

Besondere Skepsis gegenüber verstärkten regionalen Aktivitäten untereinander und z.T. auch Ablehnung zeigte der tschechische Ministerpräsident Vaclav Klaus, wie die folgenden Äußerungen belegen: "Damals, an einem entscheidenden Wendepunkt unserer Geschichte (1990 - H.Z.), widerstanden wir mit Nachdruck den Vorschlägen einiger Freunde im Westen zur Schaffung einer besonderen, subregionalen Organisation in Mittel- und Osteuropa, da uns derartiges von Europa separiert hätte. Selbst der Begriff "Visegrád-Staaten" wurde im Ausland häufiger benutzt als bei uns. Er hatte und hat eine sehr eingeschränkte Bedeutung für Menschen, die vierzig Jahre lang in einem ineffizienten und unterdrückenden Regime leben mußten, in einer allseitig lähmenden Wirtschaftsintegration namens COMECON..."<sup>1</sup>

Dabei orientiert sich die Position der tschechischen Regierung am Konzept des "kürzesten Weges", um sich schnellstens westlichen Strukturen anzuschließen, wobei die Argumentation im einzelnen wie folgt aufgebaut ist:

- "Ein erfolgreiches Visegrád-Institutionalisierungsprojekt könnte eine Alternative zur Gesamtintegration sein und ist auf dem Weg zur EU folglich kontraproduktiv.
- Es könnte als Vorwand gegen die baldige Integration der Tschechischen Republik in die westlichen Strukturen dienen.
- Es steht für ineffiziente Ausgaben von politischer und wirtschaftlicher Energie."<sup>2</sup>

Der polnische Präsident Lech Wałęsa wies in einer Erklärung nach dem Treffen 1991 in Visegrád darauf hin, daß es keineswegs um eine Renaissance des RGW, um einen neuen Block gehe. Jedoch wird hier - im Unterschied zu V. Klaus - der Akzent des Nutzens regionaler Zusammenarbeit unter veränderten wirtschaftlichen und politischen Bedingungen deutlicher: "Indem wir eng zusammenarbeiten, verkürzen wir den Weg nach Europa und machen ihn weniger schmerzlich. Wir verlassen einen uns aufgezwungenen Block und möchten nicht in ein anderes Extrem mit einer neuen Blockbildung verfallen. Von uns wird kein neuer politischer Pakt vorbereitet, notwendig ist es jedoch, die uns verbindenden Werte zu verteidigen."<sup>3</sup>

Die letzten vier Jahre bei der Transformierung der Wirtschaften in MOE haben gezeigt, daß die Mehrzahl der Aktivitäten - aus verschiedenen Ursachen - der vier Staaten eindeutig in Richtung eines Ausbaus der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zur EU gegangen ist. Daran ändert auch prinzipiell das mehr aus pragmatischen Gründen am 22. Dezember 1992 geschlossene Abkommen über die mitteleuropäischen Freihandelszone (CEFTA) nichts.

Wenn überhaupt für eine verstärkte regionale Zusammenarbeit plädiert wird, so geschieht dies häufig mehr aus der Sicht der Funktion eines "Lückenbüßers", um die noch länger andauernde Frist bis zu einer Vollmitgliedschaft in der EU zu "überbrücken"; d.h. also konkret weniger aus einer offensiven und positiven Haltung zu den Möglichkeiten einer regionalen Zusammenarbeit, als vielmehr eben als eine Reaktion auf die mittel- und langfristig noch nicht erfüllten Beitritts-

<sup>1</sup> V. Klaus, Die Tschechische Republik und die Integration Europas, in: Europäische Rundschau, 3/1994, S. 3.

<sup>2</sup> Vgl. dazu Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit: "Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die EU", Bertelsmann Stiftung Gütersloh (Hrsg.), 1995, S. 137.

<sup>3</sup> Vgl. dazu H. Zschiedrich, Die Freihandelszone der "Visegrád-Staaten - Neubeginn einer intraregionalen Kooperation?, in: Südost-Europa, 9/1993, S. 496.

hoffnungen.<sup>1</sup> Im Kern geht es somit offenbar um die folgende Frage: Soll der Visegrád-Verbund nur als "Wartezimmer" die Zeit bis zur EU-Vollmitgliedschaft überbrücken, oder hat diese Zusammenarbeit auch eine relativ eigenständige Perspektive im Sinne der sich gegenwärtig international verstärkenden Regionalisierungstendenzen im internationalen Handel überhaupt? Wenn der zuletzt genannte Aspekt - die Nutzung der ökonomischen Effekte regionaler Zusammenschlüsse - bisher weitgehend in der wirtschaftlichen und politischen Öffentlichkeit in den "Visegrád-Staaten" wenig Beachtung fand, so liegt dies zunächst auch im historischen Erbe.

Auf diesem Aspekt weisen auch F.L. Altmann und C. Ochmann hin, wenn sie in ihrem Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit Mittel- und Osteuropas betonen:

"Neben den Befürchtungen, hinsichtlich der Schaffung eines 'Wartezimmers' auf dem Weg nach Europa, spielen bei der Zurückhaltung gegenüber politischer Kooperation auch die Erfahrungen der aufgezwungenen Integration im Rahmen des Warschauer Paktes und des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe eine nicht unbedeutende Rolle."<sup>2</sup>

Im Integrationsmodell sowie im Kooperationsmechanismus des früheren COMECON war wenig Raum für regionalwirtschaftliche Überlegungen. Dies lag sicher auch darin begründet, daß das Profil der internationalen Spezialisierung und Kooperation voll und einseitig auf die Bedürfnisse des sowjetischen Wirtschaftskomplexes zugeschnitten war, was in der Folge eine klare Dominanz bilateraler Konzepte (UdSSR zu den Einzelstaaten MOE) - trotz aller (mißlungenen) Versuche multilateraler Programme der Zusammenarbeit - mit sich gebracht hat. Neben diesem wirtschaftlichen Aspekt gibt es jedoch noch eine wichtige politisch-psychologische Seite. Sie äußert sich in der mangelnden Identifizierung mit nationalen, regionalen Entwicklungen - bedingt durch die historischen Erfahrungen. Charakteristisch für diesen Befund ist die von V. Klaus hierzu artikulierte Position: "Wir befinden uns in einem Prozeß der Neubestimmung unserer staatlichen und nationalen Interessen. All das hat auch historische Aspekte. Die meisten mittel- und osteuropäischen Staaten gerieten nach dem Zusammenbruch der drei im Grunde supranationalen Imperien (das österreichische Kaiserreich, das osmanische Reich und das Zarenreich) mehr oder weniger schnell und freiwillig in die Hände kommunistischer Regime. Aus diesem Grund stehen die postkommunistischen Länder heute vor einer zweifachen Aufgabe: ihre Identität zu finden und sie nicht auf dem Weg nach Europa sogleich wieder zu verlieren. Angesichts dieser doppelten und schwierigen Aufgabe bevorzugen wir den Gedanken einer 'Integration' der europäischen Staaten (und Nationen) gegenüber dem Gedanken einer 'Vereinigung' europäischer Bürger in einem föderalistischen Staat."<sup>3</sup>

Neben diesem mehr historisch bedingten Defizit gibt es jedoch auch offensichtliche Rückstände und Handlungsbedarf in theoretischer Hinsicht bei der Aufarbeitung von Determinanten und Effekten der Regionalisierung innerhalb der Visegrád-Staaten selbst. Wenn überhaupt Untersuchungen zur Bedeutung regionaler Zusammenschlüsse in MOE durchgeführt werden, so überwiegt doch z.T. eher Skepsis gegenüber den Möglichkeiten einer regionalen Kooperation als eines Faktors

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu Studie von Chr. Meier, Neue regionale Kooperationsmuster in Mittel- und Osteuropa, in: Berichte des BIOst, 34/1994, S. 1.

<sup>2</sup> Vgl. dazu Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit, a.a.O., S. 27.

<sup>3</sup> V. Klaus, Die Tschechische Republik und die Integration Europas, a.a.O., S. 4.

wirtschaftlicher Entwicklung. In der Tat - dies belegen ja gerade z.B. die Erfahrungen Südkoreas und anderer Schwellenländer - sind regionale Beziehungen kein Ersatz, keine Alternative zur Globalisierung der wirtschaftlichen Aktivitäten. Erfolge in der Modernisierung sowie in der Öffnung der dortigen nationalen Märkte, d.h. Integration in die westlichen Märkte, haben erst das starke Fundament auch für eine neue Belebung regionaler Zusammenarbeit gelegt.<sup>1</sup>

Basierend auf diesen Erfahrungen wird nun jedoch mitunter recht schematisch die Lage der ASEAN-Länder auf die MOE-Länder übertragen, wenn es darum geht, eine bestimmte Reihenfolge (erst EU-Beitritt, dann Ausbau regionaler Kooperation) zu begründen, wie es z.B. A. Inotai tut: "Eine erfolgreiche regionale Zusammenarbeit ist nicht Bedingung für, sondern erst die Konsequenz der erfolgreichen Integration in die internationale Wirtschaft."<sup>2</sup> Aber - so zeigt die Dynamik der Entwicklung wirtschaftlicher Integrationsräume - regionale Zusammenschlüsse und Öffnungs- sowie Globalisierungsprozesse müssen keine Gegensätze a priori verkörpern, obwohl in der Tat die Ansichten über die ökonomischen Wirkungen von regionalen Zusammenschlüssen weit auseinander gehen.<sup>3</sup> Internationalisierung und Regionalisierung - unter den Bedingungen des marktwirtschaftlichen Transformationsprozesses in MOE - verlaufen auch in MOE zunehmend parallel und bilden keine Gegensätze. Neben den großen globalen Integrationsräumen (EU, NAFTA, Asiatisch-pazifischer Raum), auf die bereits ca. 87 % des Welthandels im Jahre 1992 entfielen, gewinnen international auch relativ kleinräumige regionale Märkte zunehmend an Bedeutung. Für die Visegrád-Staaten wäre somit das Studium regionaler Entwicklungsstrategien in erfolgreichen Regionen der EU von Interesse wie z.B. der Lombardei, Katalonien oder auch Baden-Württemberg, wo in einem räumlich engen Verbund spezialisierte Produzenten sich gut ergänzen und wettbewerbsfähige Erzeugnisse herstellen. Immer mehr formiert sich heute der Weltmarkt als eine Summe von Regionalmärkten, die unter sich in Konkurrenzbeziehungen stehen, was regionalübergreifende Unternehmenskooperationen keineswegs ausschließt.<sup>4</sup>

Auch die weitere Entwicklung der CEFTA-Region hängt davon ab, wie es gelingt, gut funktionierende, d.h. offene Märkte zu etablieren.

## *1.2 Theoretische Erklärungsansätze regionaler Entwicklung und Kooperation*

Eine künftige Forcierung der regionalen Entwicklung und Kooperation innerhalb des CEFTA-Raumes erfordert auch eine stärkere theoretische Fundierung der Regionalisierung. Nach Lorenz wird die Regionalisierung als ein Vorgang regionaler Verdichtung wirtschaftlicher Aktivitäten verstanden, wobei noch genauer zu bestimmen ist, auf welche einzelnen Faktoren (Determinanten) räumliche Verdichtungen in der MOE-Region zurückgeführt werden können. Dagegen steht der Begriff Regionalismus eher für formale Integrationsstufen in Gestalt z.B. von Freihandelsabkommen

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu H.-D. Feser, Technologische Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit, Regensburg 1990, S. 53-64.

<sup>2</sup> A. Inotai, Die Regionale Zusammenarbeit der Visegrád-Staaten: Mehr Wettbewerb als Kooperation, in: Integration, 1/1994, S. 27.

<sup>3</sup> Vgl. dazu A. Borrmann/G. Koopmann, Regionalisierung und Regionalismus im Welthandel, in: Wirtschaftsdienst, VII/1994, S. 365 ff.

<sup>4</sup> Vgl. dazu G. Fischer/R. Pfister, Internationalisierung und Regionalisierung - Neue Ansprüche an die Schweizer Raumordnungspolitik, in: Schweizerische Zeitschrift für Außenwirtschaft, 1/1992, S. 15-28.

(CEFTA) oder der Herausbildung einer Wirtschaftsunion (EWWU).<sup>1</sup>

Eine bewußte Förderung der regionalen Zusammenarbeit zwischen den Visegrád-Staaten als Element einer Strategie der Heranführung an die EU sollte an bewährte Erkenntnisse regionalwirtschaftlicher Theorien anknüpfen. Dazu zählen u.a.:<sup>2</sup>

- a) die Theorie der raumdifferenzierenden Entwicklungsfaktoren (Raumstrukturtheorie),
- b) die Theorie der Wachstumspole und die
- c) die Exportbasistheorie.

## **a) Theorie raumdifferenzierender Entwicklungsfaktoren**

Um eine gezielte "Heranführung" der mittelosteuropäischen Region zu ermöglichen, müssen zunächst die Faktoren ermittelt werden, die die Raumstruktur und die regionalen Konzentrationsprozesse beeinflussen. Mit dieser Frage haben sich u.a. F.J. Bade und A. Lösch befaßt<sup>3</sup>, wobei Lösch in seiner Theorie der räumlichen Ordnung der Wirtschaft von der Frage ausgeht, *wie* sich die räumliche Struktur der Wirtschaft unter der Annahme einer homogenen Fläche bzw. bei Ausklammerung von natürlichen Ungleichheiten der Produktionsbedingungen entwickeln würde. Auf dieser Basis zeigt Lösch Gesetzmäßigkeiten auf, die durchaus auch interessant sind für die Neugestaltung der flächenmäßigen Konzentration von Produktionsstandorten in der Visegrád-Staaten-Region bei der schrittweisen Einbeziehung in den EU-Binnenmarkt. Der früheste theoretische Erklärungsansatz geht allerdings auf den Nationalökonom Johann Heinrich von Thünen (1826) zurück, der im Rahmen seines Modells vom "isolierten Staat" die Thünenschen Kreise konstruierte, wonach die Produktion in ihrer Intensität mit zunehmender Entfernung vom Marktzentrum abnimmt:

"Denkt man sich nun die große Ebene des isolierten Staates mit vielen solchen Sandflächen untermischt, so muß der Bedarf der Hauptstadt aus weiterer Ferne herbeigeschafft werden, und die Kreise müssen, um den Bedarf zu decken, ausgedehnt werden. Mit dieser größeren Ausdehnung wachsen aber die Transportkosten des Getreides... Wir können uns auch statt der kleinen Städte eigene Staaten von beträchtlichem Umfang denken."<sup>4</sup> Das Fazit lautet bei Thünen: Produktionskosten sind in hohem Maße von den Transportkosten determiniert, entsprechend den unterschiedlichen Entfernungen zum Absatzmarkt - eine These, die wohl eher für als gegen die Ausdehnung regionalen Handels und regionaler Kooperation spricht. Mit anderen Worten: Für die Gestaltung der regionalen Zusammenarbeit ist das Resultat der Thünenschen Untersuchungen von Gewicht, wonach eine Abhängigkeit der Güterproduktion von der Marktentfernung vorliegt.

<sup>1</sup> Vgl. dazu D. Lorenz, Regionalisation versus Regionalism - Problems of Change in the World Economy, in: *Inter-economics*, 1/1991, S. 3-10.

<sup>2</sup> Vgl. dazu H. Sempf, Entwicklungsprobleme bei der Ausgestaltung des Wirtschaftsraumes Oder/Neiße zu einer Euroregion, (Diplomarbeit an der FHTW Berlin) Berlin 1994, S. 6 ff.

<sup>3</sup> Vgl. dazu A. Lösch, Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, Stuttgart 1962, 3. Auflage, und F.J. Bade, Überlegungen zur Weiterentwicklung der Erklärungsansätze räumlicher Entwicklung, in: J.H. Thünen und die Entwicklung der Raumstruktur-Theorie, Beiträge aus Anlaß der 200. Wiederkehr des Geburtstages von J.H. von Thünen, Oldenburg 1985, S. 57-70.

<sup>4</sup> J.H. von Thünen, Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie, Berlin 1990, S. 196.



Die wirtschaftsgeographische und weltwirtschaftliche Interpretation der Thünenschen Theorie stößt auch heute noch auf Interesse, weil hinter dem formalen Aspekt eine funktionale Wirtschaftsregion erkennbar ist.<sup>1</sup> Aus dem Thünenschen Raummodell ergeben sich interessante aktuelle Erklärungsansätze zur Entwicklung regionaler Strukturen und regionaler Zusammenarbeit. Hierzu gehören u.a. folgende Aspekte:

- Auf der Grundlage einer eigenständigen, profiltragenden regionalen Zusammenarbeit entwickelt sich eine neue Arbeitsteilung und Spezialisierung zwischen verschiedenen Regionen, d.h. zum Beispiel zwischen dem CEFTA-Raum und der EU-Kernregion. Daraus ergibt sich das konzeptionelle Erfordernis, die regionale Spezialisierung des CEFTA-Raumes (nach dem Zerfall des RGW) innerhalb und zwischen den einzelnen Wirtschaftssektoren im Zuge der "Heranführungsstrategie" neu zubestimmen, was eine höhere Strukturwandelintensität als bisher bedingt.
- Wirtschaften einer Region erlangen schneller die erforderliche internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen, wenn sie sich in ein übergeordnetes System von internationaler Arbeitsteilung und Kooperation (z.B. in den EU-Binnenmarkt) einordnen und eine eigenständige Wettbewerbspolitik entwickeln.
- Spannungen treten in Regionen immer dann auf, wenn sich die Knappheiten betreffs einzelner Produktionsfaktoren wandeln (Arbeit, Sachkapital). Hieraus resultiert der Zwang einer Neuorientierung der Spezialisierung der Wirtschaften in der Region - ausgehend vom Interesse des übergeordneten Gesamtsystems (EU-Binnenmarkt). Das "Gravitationszentrum" EU-Binnenmarkt übt somit auf die Randregion (CEFTA-Raum) eine anziehende Wirkung aus (Zentripetalreaktion), wobei der Wohlstand im Zentrum wie ein Magnet auf die CEFTA-Regionen wirkt.
- Regionale Zusammenarbeit allein ist nicht in der Lage, regionale Disparitäten zwischen der CEFTA-Region und dem EU-Binnenmarkt zu beseitigen. Auch innerhalb der großen Volkswirtschaften Europas konnten trotz Standortverlagerungen Niveaufälle zwischen zentral gelegenen Regionen und peripheren Gebieten nicht völlig abgebaut werden. Zeitweise nahmen die regionalen Disparitäten noch zu. Dies erfordert langfristig eine gezielte Einbindung der CEFTA-Region in die europäische Regional-, Struktur-, Industrie- und Forschungspolitik einerseits sowie eine bewußte Berücksichtigung dieser Region bei der Ausarbeitung unternehmenspolitischer Strategien und Konzepte für den europäischen Markt. Von besonderem Gewicht für den Strukturwandel in dieser Region (Technologietransfer und exportorientierte Unternehmen) sind verstärkte Direktinvestitionen.

## **b) Theorie der Wachstumspole**

Die Region der Visegrád-Staaten steht nach dem Zerfall des RGW und des planwirtschaftlichen Systems zu Beginn der 90er Jahre vor einem Neubeginn in regionaler und wirtschaftssektoraler Hinsicht. Die Theorie der Wachstumspole macht es sich gerade zum Anliegen, Elemente regionaler und sektoraler Entwicklung zu verbinden<sup>2</sup>, denn wirtschaftliches Wachstum ist wesentlich davon abhängig, wie die Produktionsfaktoren im Raum verteilt sind. Die Entwicklung zeigte, daß dabei wirtschaftliche Wachstumsimpulse nicht ständig zur gleichen Zeit überall auftreten können: "Wenn eine Volkswirtschaft höhere Einkommensniveaus erreichen will, so scheint es kaum zweifelhaft, daß

<sup>1</sup> Vgl. dazu W. Ritter, Allgemeine Wirtschaftsgeographie, München/Wien; J.H. von Thünen, Der isolierte Staat in Bezug auf Landwirtschaft und Nationalökonomie, Neuausgabe der 4. Auflage, Stuttgart 1966; J.H. von Thünen und die Entwicklung der Raumstruktur-Theorie, a.a.O.

<sup>2</sup> Vgl. dazu F. Perroux, Note sur la notion de pole de croissance, in: Economie Appliquée, 1955.

sie zunächst in ihrem eigenen Bereich ein oder mehrere regionale wirtschaftliche Kraftzentren entwickeln muß und wird. Dieses notwendige Auftreten von "Wachstumspunkten" oder "Wachstumspolen" im Verlaufe des Entwicklungsprozesses bedeutet, daß intraregional und interregional ungleichmäßiges Wachstum eine unvermeidliche Begleiterscheinung und Bedingung des Wachstums selbst ist.<sup>1</sup> Dreh- und Angelpunkt für hohes Wachstum im CEFTA-Raum sind dabei erforderliche Privatisierungen und Direktinvestitionen im Infrastrukturbereich.

Die Theorie der Wachstumspole erklärt wirtschaftliche Entwicklungen in einer Region stark aus den Wirkungen von Schlüsselindustrien heraus, die sogenannte Entwicklungspole verkörpern. Es ist daher ein erstrangiges Anliegen der Schaffung neuer Spezialisierungsprofile im Rahmen inter- und intraregionaler Arbeitsteilung, solche Entwicklungspole im Zuge der Einbindung in die EG-Binnenmarktintegration herauszubilden, die an traditionelle industrielle Strukturen anknüpfen und diese mit den modernen westlichen Technologietransfers kombiniert. Die Interdependenzen bei Innovationsprozessen in Rechnung stellend (z.B. die Beziehungen zwischen Finalproduzent und Zulieferindustrie im Automobilsektor in der Tschechischen Republik), wird hier erwartet, daß mit der Übertragung von Ungleichgewichten auf andere Räume/ Branchen dort neue Investitions- und Innovationsimpulse ausgelöst werden. Auf dieser Idee - der Herstellung produktionstechnisch bedingter und regional wirksamer Verknüpfungs- und Verflechtungseffekte - beruht auch das Konzept des international modernen Produktionsverbundes, das Wachstumsimpulse für die regionale Entwicklung und regionale Kooperation auslöst. (Bsp. Joint-Venture von VW und Škoda in der Tschechischen Republik).

### **c) Exportbasistheorie (economic-base-theory)**

Diese Theorie geht davon aus, daß die Entwicklung der Exportspezialisierung und der damit verbundenen Exportaktivitäten eine grundlegende ökonomische Funktion für die Entwicklung einer Region besitzt. Für die hier zur Diskussion stehende Region der Visegrád-Staaten bedeutet dies, daß vor allem jene Industrien und landwirtschaftlichen Exporte sowie Dienstleistungen gefördert werden müssen, die für die Versorgung in der CEFTA-Region wichtig sind sowie darüber hinaus - bedingt durch ihre komparativen Kostenvorteile - auf den schrumpfenden und gesättigten Sektormärkten im Rahmen des gesamten EU-Binnenmarktes eine Chance haben. Von der Stimulierung primär exportorientierter Industrien (basic activities) könnten dann auch Impulse für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und intraregionale Kooperation erwartet werden (z.B. Förderung der polnischen Leicht- und Textilindustrie). Je nach Standortlage (Transportkostenhöhe) des einzelnen Exporteurs in der Region sind Varianten zu erarbeiten, die mit Hilfe einer verstärkten intraregionalen und/oder interregionalen Arbeitsteilung wettbewerbsfähige Exportproduktionen ermöglichen. Ein Vorzug der Exportbasistheorie bestünde dabei darin, daß nachfrageorientierte Konzepte mit der verstärkten regionalen Entwicklung und Kooperation zwischen den Visegrád-Staaten untereinander verbunden werden könnten.

Gerade der letztgenannte Aspekt verdient angesichts mangelnder Nachfrage (untereinander) größte Beachtung.

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu A.O. Hirschmann, Die Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung, Stuttgart 1967.

Nicht zu unterschätzen ist auch der Einkommensaspekt für die Region, der mit einer Umsetzung des Exportbasiskonzeptes verbunden ist. Über eine gezielte Förderung der Exportaktivitäten entstehen somit Einkommen in der Region, die wiederum Einkommen für lokale Produkte bilden: Es entwickelt sich somit - ausgehend von der Exportspezialisierung und der intraregionalen Kooperation zur Steigerung der Exporte - ein Multiplikatorprozeß.<sup>1</sup>

Die Konsequenz kann deshalb nur lauten: Verstärkung der intraregionalen Zusammenarbeit zum Zwecke der Steigerung der Exporte in den EU-Binnenmarkt und in die Region der Visegrád-Staaten. Ein Maßstab für die sich dabei ergebenden realen praktischen Exportchancen ist die konkrete Kosten- und Preisdifferenz zwischen den Exporteuren der Visegrád-Staaten untereinander sowie zwischen den Herstellern aus den Ländern MOE und der EU. Die Ursache der sich ergebenden Kosten- und Preisdifferenzen ist hierbei die unterschiedliche qualitative und quantitative Ausstattung mit Produktionsfaktoren. Hier ergeben sich enge Bezüge zur Theorie der Produktivitäts- und Faktorausstattungsunterschiede, die die Bedeutung der Faktorpreise für die Exportfähigkeit der Wirtschaften in MOE herausarbeitet. Vor diesem theoretischen "background" gewinnt die Frage, bei welchen Produkten und einzelnen Industriebranchen die komparativen Vorteile der mittel- und osteuropäischen Länder im Handel untereinander sowie im Warenverkehr mit den Partnern aus der EU liegen, nicht nur für die einzelnen Staaten, sondern für die Region insgesamt wie auch für die Außenwirtschaftspolitik der EU besondere Bedeutung.<sup>2</sup> Es ist dabei davon auszugehen, daß sich in den Visegrád-Ländern - bedingt durch die Faktorausstattung - besonders arbeitsintensive Industrien und Industrien mit hoher Human-kapitalintensität rasch entwickeln.

Resumierend läßt sich konstatieren, daß nicht ein theoretischer Ansatz allein und isoliert die Lösung bietet, um die regionale Entwicklung und Zusammenarbeit der Visegrád-Staaten optimal mit ihrer Heranführung an die EU-Mitgliedschaft zu verbinden. Offensichtlich bedarf es eines ganzen Bündels von volks-, außen-, betriebs- und regionalwirtschaftlichen Überlegungen, um effiziente Lösungen zu erreichen. Es intensivieren sich somit die Wechselbeziehungen zwischen volks-, betriebs- und regionalwirtschaftlichen sowie standortpolitischen Entscheidungen, was eine größere Komplexität in der Empirie bedingt. Hier ist Th. Straubhaar beizupflichten, wenn er betont: "Die Attraktivität der Rahmenbedingungen wird umso gewichtiger, je geringer die Kosten der Raumüberwindung dank technologischer Fortschritte im Transport- und Kommunikationswesen werden und je leichter sich demzufolge Zwischen- und Endprodukte, aber auch die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital verschieben lassen. Je billiger es ist, Produktionsstandorte international zu verlagern, desto stärker bestimmt die Attraktivität der Rahmenbedingungen die betriebswirtschaftliche Standortentscheidung."<sup>3</sup>

Mit anderen Worten: Ohne eine spürbare Erhöhung der Qualität des Standortes "Visegrád-Staaten" - auch keine spürbare Motivation zur intra- bzw. interregionalen Kooperation der Unternehmen (z.B.

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu G. Rüter, Regionalpolitik im Umbruch, Bayreuth 1987; K. Rittersbruch, Zur Anwendbarkeit der Exportbasiskonzepte im Rahmen von Regionalstudien, Schriften zu Regional- und Verkehrsproblemen in Industrie- und Entwicklungsländern, Berlin 1968.

<sup>2</sup> Vgl. dazu H. Klodt, Perspektiven des Ost-West-Handels: Die komparativen Vorteile der mittel- und osteuropäischen Reformländer, in: Weltwirtschaft, 4/1993, S. 424-440; E. Toth, a.a.O., S. 9-29.

<sup>3</sup> Th. Straubhaar, Internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft - was ist das?, in: Wirtschaftsdienst, X/1994, S. 5-35.

im Rahmen ausländischer Direktinvestitionen oder von Ost-Ost- bzw. Ost-West-Joint-Ventures). Für Direktinvestoren insbesondere aus multinationalen Unternehmen, die spürbar zur Veränderung der Ex- und Importstrukturen der Visegrád-Länder beitragen, sind attraktive Standortbedingungen unerlässlich.

### ***1.3 Antriebskräfte für wirtschaftliche Zusammenarbeit in der CEFTA-Region***

Antriebskräfte zunehmender regionaler Verdichtung und Zusammenarbeit zwischen den Visegrád-Staaten sind neben der geographischen Nähe, der gemeinsamen geopolitischen Lage, der kulturellen Affinität auch die Gemeinsamkeiten in der historischen Entwicklung. Im einzelnen ergeben sich Impulse für zunehmende regionale Kooperation vor allem aus den folgenden Aspekten:

#### *Erstens: Gemeinsamkeiten in der historischen Vergangenheit*

Die Zusammenarbeit zwischen den MOE-Ländern hat eine lange Tradition. Auf Initiative des ungarischen Königs, Karoly I, wurde in dem 1335 von ihm gebauten Palast in der ungarischen Stadt Visegrád der Visegráder Kongreß abgehalten. Teilnehmer des Kongresses waren Karoly I, der polnische König Kázmér III und der tschechische König János. Die drei Länder wollten sich enger wirtschaftlich gegen Wien zusammenschließen, da die Österreicher ein Recht auf "Aufhalten" der Ware aus diesen Ländern hatten. Diese Maßnahme wirkte sich nachteilig auf die Wirtschaften der anderen drei Länder aus. Die drei Könige hatten sich über jene Handelsstrecken verständigt, die königlich geschützt und von gesetzwidrigen Zöllen bereinigt werden sollten. Eine Strecke führte z.B. von Buda über Esztergom und Holic nach Brünn, die andere führte über Kaschau und Szepesség nach Polen. Der Visegráder Kongreß hatte auch politische Folgen: in Visegrád trat der ungarische König als "Schiedsrichter" gegenüber den polnischen Ritterorden auf, der von Norden aus Polen bedrohte (vgl. Uj magyar Lexikon). Die Slowakei war zu diesem Zeitpunkt Teil des ungarischen Königreiches.

Im Laufe der kommenden Jahrhunderte haben die drei genannten Länder weiterhin eng miteinander zusammengearbeitet, besonders Ungarn und Polen. Für das historische Fundament einer regionalen Kooperation der Visegrád-Staaten ist somit von Gewicht, daß diese Staaten in ihrer mehr als tausendjährigen Geschichte mehrmals vereinigt waren und es kaum bzw. äußerst selten zu offenen Feindseligkeiten/Kriegen zwischen diesen Ländern gekommen ist.

### *Zweitens:* Die geographische Nähe

Obwohl moderne Transport- und Kommunikationstechnologien sowie der rasche externe Zugriff auf neuestes technisches Know-how die Bedeutung des Faktors räumliche Entfernung stark relativiert haben, ergibt sich aus der Thünenschen Standort-Theorie, daß Wirtschaften, die sich in Nachbarlage zueinander befinden, stärker interessiert sind, zum Nachbarn aktive Handelsbeziehungen aufzunehmen (Bsp. NAFTA, ASEAN), wenn sie dort die entsprechenden strukturellen Voraussetzungen finden. Der erst begonnene Prozeß des Strukturwandels in den Visegrád-Ländern muß gerade diese Voraussetzungen schaffen, die sich auch in veränderten Spezialisierungsmustern niederschlagen. Aus der internationalen Standortlehre geht hervor, daß im Zusammenhang mit dem Distanzfaktor vier Aspekte relevant sind:<sup>1</sup>

- Transportkosten
- Transportzeiten
- ökonomischer Horizont
- künstliche Erschwernisse im internationalen Handel wie Einfuhrzölle und Kontingentierungen (vgl. Kapitel 2 im Zusammenhang mit dem CEFTA-Abkommen).

Der Begriff "ökonomischer Horizont" steht dabei für den jeweiligen Umfang an sozioökonomischen Kenntnissen, die ein Inländer über das Ausland besitzt. In dieser Hinsicht bestehen durchaus günstige Voraussetzungen für eine wachsende Kooperation der vier Visegrád-Staaten untereinander. Was den Distanzfaktor betrifft, so gilt: je größer der Distanzfaktor, umso kleiner der entsprechende Handel zwischen zwei Ländern oder umgekehrt: je kleiner der Distanzfaktor, desto größer der Warenaustausch zwischen den beteiligten Handelspartnern. Dieser Aspekt darf jedoch keineswegs verabsolutiert werden, was selbst von den Vertretern der internationalen Standortlehre eingeräumt wird: "Der Distanzfaktor ist als Erklärungsansatz regionalen Handels hauptsächlich für solche Erzeugnisse relevant, die relativ hohe Transportkosten je Mengen- und Entfernungseinheiten aufweisen. Die Ergebnisse der Untersuchungen haben gezeigt, daß der Distanzfaktor zwar eine Rolle bei der Erklärung der Exporte spielt, aber sein Einfluß sehr unterschiedlich beurteilt werden muß."<sup>2</sup>

### *Drittens:* Die "Nachwirkungen" aus den gewachsenen wirtschaftlichen Bindungen

Ungeachtet der zahlreichen negativen Wirkungen aus dem Modell der RGW-Zusammenarbeit (einseitige Orientierung auf die Bedürfnisse des sowjetischen Marktes) hatten die wechselseitigen Verflechtungen der ostmitteleuropäischen Staaten 1990 insgesamt noch ein Niveau von 10-15 % erreicht.<sup>3</sup>

Wenn man allerdings den dramatischen Rückgang z.B. des Handelsverkehrs Ungarns mit Polen und der ESFR einbezieht (der Anteil belief sich 1992 nur noch auf knapp 5 % des gesamten ungarischen Außenhandels), so kann der historische Tiefstand in den Handelsbeziehungen untereinander kaum als Indikator gewachsener Kooperation ausgewiesen werden. Dennoch bleibt die Frage, ob nicht die langjährig entstandenen Verflechtungen und Interdependenzen die Strukturen und Proportionen in

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu H. Linnemann, *An Economic Study of International Trade Flows*, Amsterdam 1966.

<sup>2</sup> M. Perlitz, *Internationales Management*, Stuttgart/Jena 1993, S. 98.

<sup>3</sup> A. Inotai, *Die Visegrád-Länder: Eine Zwischenbilanz*, in: *Europäische Rundschau*, 1/1994, S. 52.

den Wirtschaften so stark beeinflußt haben, daß auch bestimmte "Nachwirkungen" als Triebkraft einer neuen regionalen Zusammenarbeit ins Kalkül gezogen werden können. Ökonometrische Analysen, die die langfristigen Wirkungen der Integration im RGW zum Gegenstand hatten, lassen insgesamt die Schlußfolgerung zu, daß sich - ungeachtet des Transformationsprozesses in den beteiligten Volkswirtschaften sowie trotz des Zerfalls des RGW und der Umlenkung von Handelsströmen in Richtung EU - der intraregionale Handel dennoch nicht in dem Maße verringert hat, wie man erwarten konnte.

Nach den Berechnungen von Havrylyshyn und Pritchett hatte der intraregionale Handel im Zeitraum 1980-1982 einen Umfang von 25,9 Mrd. US-Dollar.<sup>1</sup> Ohne die RGW-Integration hätte dieser Wert 6,5 Mrd. US-Dollar betragen. Folgt man den Berechnungen der beiden Autoren, dann hätte der intraregionale Handel um 75 % zurückgehen müssen, was jedoch in der wirtschaftlichen Realität zu Beginn der 90er Jahre nicht passiert ist (tatsächlicher Rückgang um 40 %). In einer anderen Studie bestätigen auch Brada und Mendez diese Annahme.<sup>2</sup> Danach hätte der Handelsrückgang 60 % betragen müssen, was gleichfalls nicht eingetreten ist. Beide Untersuchungen lassen somit den Schluß zu, daß ungeachtet der zu überwindenden Fehlspezialisierungen und Handelsstrukturen - geprägt durch die RGW-Kooperation - noch ein Potential an intraregionalem Handel existiert, das ausbaufähig erscheint.

#### *Viertens: Handelspolitische Aspekte*

Der Abschluß der EG-Assoziierungsverträge mit den Visegrád-Ländern hat in mehrfacher Hinsicht neue Impulse und Triebkräfte für eine vertiefte regionale Zusammenarbeit ausgelöst. Zunächst war es im Sinne gleicher Wettbewerbsbedingungen notwendig, daß analog zu den bilateralen Assoziierungsverträgen der EU mit den Visegrád-Staaten auch ein analoges Abkommen (CEFTA-Vertrag) ausgearbeitet werden mußte, um keinerlei Wettbewerbsverzerrungen im intraregionalen Handel gegenüber dem Warenverkehr mit der EU zuzulassen. Andererseits erfordern die in den Assoziierungsabkommen fixierten kumulativen Ursprungsregeln ein Abkommen über regionalen Freihandel, um die Vorzugsbehandlung auf Exportprodukte anzuwenden, die Importanteile aus anderen Visegrád-Staaten beinhalten. Die Erweiterung der intraregionalen Kooperation (grenzüberschreitende Be- und Verarbeitungsprozesse) erhält durch die Europa-Abkommen einen Anreiz, da die Verträge - bedingt durch die Ursprungsregeln - die Unternehmenskooperation in der Region fördern. Nach der Definition im Assoziierungsvertrag wird ein Erzeugnis ursprünglich als "Visegráder-Produktion" bezeichnet, wenn es einen minimalen Anteil von 60 % nationaler Verarbeitung hat. Während dies für hochentwickelte Industrieländer in der EU kein Problem darstellt, ist diese Hürde - angesichts der schwachen Einbindung der Visegrád-Staaten in die internationale Arbeitsteilung - kaum zu nehmen. Es ist daher vereinbart worden, daß ungarische, tschechische, slowakische sowie polnische Vorleistungen (Zulieferungen) bei Exporten dieser vier Länder in die EU als nationale Exportwerte anerkannt werden. Diese Regelung erleichtert nicht zuletzt Investitionen in der gesamten Region, was den Aufbau neuer Exportlinien fördern kann.

<sup>1</sup> Vgl. dazu O. Havrylyshyn/L. Pritchett, *After the Transition: European Trade Patterns after the Transition*, World Bank Working Paper, 2/1991, New York 1991.

<sup>2</sup> Vgl. dazu J. Brada/J. Mendez, *Economic Integration among Developed, Developing and Centrally Planned, Economies: A Comparative Analysis*, in: *Review of Economic and Statistics*, Vol. LX VII, 4/11/1991, New York.

Schließlich ergibt sich ein bestimmter Druck und Anreiz für eine gemeinsame regionale Handelspolitik auch aus dem bisherigen Stand und Verlauf der Beitrittsverhandlungen mit der EU. Das Erfordernis zur Zusammenarbeit erwächst nicht zuletzt daraus, daß es wohl nicht ausreichend ist, nur das entsprechende "Weißbuch" der EU-Kommission zur Kenntnis zu nehmen, um dann jeder für sich die "Hausaufgaben" zu erledigen - als erforderliche Voraussetzung für den EU-Beitritt. Dringend nötig erscheinen vielmehr gemeinsame Vorschläge, die - ungeachtet der Unterschiede in einzelnen Positionen - die gemeinsamen Interessenlagen der Ländergruppe gegenüber der EU artikulieren.

Als ein erster Schritt in diese Richtung kann der Vorschlag von Ministerpräsident G. Horn auf dem Treffen der Regierungschefs Pawlak (Polen), Horn (Ungarn), Moravcik (Slowakei) und Klaus (Tschechische Republik) Ende November 1994 in Posen gewertet werden: "Die Visegrád-Staaten müssen sich besser abstimmen, um die Mitgliedschaft in der EU zu erreichen: Ungarn könnte dabei die Rolle des Koordinators übernehmen."<sup>1</sup>

*Fünftens:* Die wachsende Rolle des regionalen Faktors im europäischen Einigungsprozeß

Die Visegrád-Staaten bereiten sich in einer Zeit auf ihre spätere EU-Mitgliedschaft vor, in der u.a. auch bedingt durch das zunehmende Gewicht des Subsidiaritätsprinzips den Regionen in der Zukunft Europas mehr Mitwirkungskompetenzen bei der Entscheidungsfindung und der Realisierung von Maßnahmen in den verschiedenen EU-Politikbereichen (insbesondere der Strukturpolitik) erwachsen werden. Seinen sichtbaren Ausdruck findet dies auch in dem neuen Ausschuß der Regionen, der sich nunmehr im März 1994 in Brüssel konstituiert hat. Hiermit ist auch institutionell manifestiert, daß die europäische Konstruktion langfristig dem regionalen Faktor einen festen Platz einräumt: "Mit Blick auf die Gemengelage in Osteuropa und die in Westeuropa feststellbare politisch-kulturelle Grundströmung des Rückzugs auf die Integrationsebene Region ist Regionalisierung das moderne Konzept zur Erlangung der Europafähigkeit."<sup>2</sup> Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Visegrád-Staaten und deren regionale Zusammenarbeit bei der Umsetzung der "Heranführungsstrategie"? Zunächst wird sich die Region der CEFTA-Länder erst einmal formieren müssen, um im harten Standortwettbewerb mit anderen europäischen Regionen bestehen zu können. Als eine attraktive Region wird sich dieses Gebiet jedoch wohl nur dann präsentieren können, wenn:

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu: Verstimmung der Visegrád-Staaten über die EU, in: Züricher Zeitung vom 27./28. November 1994.

<sup>2</sup> Vgl. dazu R.W. Strohmeier, Regionalisierung: Konstruktionselement für ein modernes Europa, in: Konrad-Adenauer-Stiftung Auslandsinformationen, 7/1994, S. 71.

- a) die komparativen Vorteile der Region umfassend erschlossen werden,
- b) an die Stelle isolierter Alleingänge und nationalen Konkurrenzdenkens eine effiziente Kooperation zum Wohle der gesamten Region tritt und wenn schließlich
- c) die intraregionale Zusammenarbeit auch mit der interregionalen Zusammenarbeit im Rahmen der Schaffung von Euro-Regionen verknüpft wird.

Dabei kann nicht übersehen werden, daß die Bedingungen für eine Regionalisierung in Mittel- und Osteuropa nicht einfach sind: "Von den ehemaligen neun sozialistischen Staaten haben nur die fünf Nationalstaaten - nämlich Polen, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Albanien - überlebt. Genaugenommen können dazu nur drei - nämlich Albanien, Polen und Ungarn - als ethnische homogene Nationalstaaten bezeichnet werden ... Der binationale Staat Tschechoslowakei zerfiel in zwei Teilstaaten."<sup>1</sup> Somit ergeben sich in der Gegenwart in einem Europa, das vor der Osterweiterung der EU steht, doch zumindest in den Grundströmungen zwischen Westeuropa sowie Mittel- und Osteuropa erhebliche Differenzen.

Einerseits dominiert in den CEFTA-Staaten eindeutig eine Strömung, die vom Geist der "Rückkehr nach Europa" geprägt ist, wobei es Wechselbeziehungen zwischen dem sozialen Gefälle und der regionalen Orientierung der Individuen und Gruppen in diesen Ländern gibt: "Die Oberschichten Osteuropas orientieren sich an Paris oder New York, die Masse jedoch am östlichen Mitteleuropa."<sup>2</sup> Hierzu ist zu bemerken, daß ein Wechsel regionaler, nationaler Orientierungen - in Abhängigkeit von den sich verändernden sozialen Verhältnissen - nichts Neues ist. Hierzu bemerkte R. Wischenbart mit Blick auf historische Parallelen in anderen Ländern: "Doch schon sozialer Aufstieg bedeutet in der Regel auch einen Wechsel der Nationalitäten."<sup>3</sup>

Anders dagegen die Situation in Westeuropa, wo angesichts vollzogener Angleichungsprozesse in der EU - bei noch vorhandenen starken regionalen Disparitäten - regionale Bindungen zu wichtigen Orientierungspunkten mit Wertcharakter in einer immer globaleren, wenig transparenten Welt werden. Im Ergebnis dieses Prozesses haben sich die Identifikationsräume vieler Bürger in Westeuropa verengt, während sich als Resultat des Zerfalls von Warschauer Vertrag, RGW und zentralen Planwirtschaftssystemen in Mittel- und Osteuropa die Identifikationsräume erweitert haben - in Richtung (West-)Europa - als Vorbild für Freiheit, Demokratie und Wohlfahrt. In dieser Situation hat es jeder Versuch schwer, die regionale Zusammenarbeit neu zu ordnen. Dieses Streben muß jedoch vom Westen aktiv gefördert werden, weil insbesondere nach Ratifizierung des Maastrichter Vertrages die Thematik "Regionen und Europa" in den Mittelpunkt strategischer Überlegungen getreten ist<sup>4</sup>, die auch und gerade im Rahmen der "Heranführungsstrategie" die Regionalprobleme Mittel- und Osteuropa (Strukturfonds) integrieren müssen.

---

<sup>1</sup> Vgl. ebenda, S. 57f.

<sup>2</sup> Vgl. dazu Tagesspiegel, Berlin vom 18.7.1993.

<sup>3</sup> Vgl. dazu R. Wischenbart, Die dunkle Seite Europas, in: DIE ZEIT, 25.6.1993.

<sup>4</sup> Vgl. dazu Chr. Engel, Regionen in der EG: Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollensuche, Bonn 1993.



#### *1.4 Hemmnisse bei der Vertiefung regionaler Handels- und Kooperationsbeziehungen*

Neben den oben dargelegten Triebkräften regionaler Zusammenarbeit stoßen die Bemühungen in Richtung zunehmender Kooperation untereinander jedoch auf eine ganze Reihe von Hemmnissen. Diese umfassen historische, institutionelle, politische und nicht zuletzt bedeutsame ökonomische Aspekte. Was zunächst die Gemeinsamkeiten in der historischen Entwicklung betrifft, so darf nicht übersehen werden, daß die Einheit dieser Region z.T. auch künstlich durch äußere Mächte (Habsburger Reich, Oesterreich-Ungarische Monarchie, Deutschland und nach 1945 durch die Sowjetunion) geschaffen wurde.

Dabei haben insbesondere die vier Jahrzehnte im RGW wenig die regionale Kooperation gefördert - bedingt durch die einseitige Orientierung auf die Sowjetunion. Hindernisse auf historischem Gebiet resultieren auch aus der subjektiv völlig verschiedenartigen Interpretation des gemeinsamen historischen Erbes. Besonders markant tritt dies in den Beziehungen zwischen der Slowakei und Ungarn auf, wo jeweils nationale Minderheiten existieren - allerdings mit ungleichen Proportionen: In der Slowakei mit einer Gesamtbevölkerung von 5,3 Millionen leben 567.000 Magyaren, während in Ungarn (Gesamtbevölkerung 10,3 Millionen) ca. 70 Tausend Slowaken wohnen. Bislang erwiesen sich völlig abweichende Auslegungen der gleichen historischen Ereignisse nicht selten als Nährboden für Nationalismus, als Hindernis für Annäherung und Zusammenarbeit. Die EU hatte wiederholt signalisiert, daß z.B. eine EU-Aufnahme Ungarns eine Aussöhnung mit der Slowakei bedingt. Der nunmehr unterzeichnete Grundlagenvertrag über die politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen sieht vor, daß die Slowakei die umfassenden Minderheitenrechte anerkennt, während Ungarn die Grenzen vertraglich anerkennt. Es ist auch zu begrüßen, wenn z.B. das neu gegründete Ungarisch-Slowakische Forum das Ziel verfolgt, strittige Fragen im Geist der Toleranz zur Diskussion zu stellen.<sup>1</sup>

Was nun die jüngere historische Entwicklung betraf, so ist anzumerken, daß das Visegrád-Bündnis zunächst geboren und getragen worden war durch die Übereinstimmung von Politikern, die sich in der Opposition kennengelernt hatten: "Visegrád war die praktische Antwort auf die Notwendigkeit, Kräfte auf regionaler Ebene zu sammeln."<sup>2</sup> Diese Situation wandelte sich grundlegend mit der Übernahme der Regierungsmacht durch Vaclav Klaus, der nicht zu den aktiven Dissidenten gehört hatte und von Beginn an den Visegrád-Verbund als das "Werk romantischer Träume" kritisierte, was sich später auch in der grundsätzlichen politischen Position zur Visegrád-Kooperation niederschlug: "Der Visegrád-Verbund soll künftig nur noch dazu dienen, die Bedingungen für den ungehinderten Austausch zwischen Marktwirtschaften zu erleichtern."<sup>3</sup> Als Hindernis empfand man in den Visegrád-Ländern auch die Haltung der EU selbst, da die Forderung nach einem subregionalen Verbund der Visegrád-Länder als "Vorbereitungsphase", prinzipiell als eine Art "Abstellgleis" interpretiert wurde. Dieses Mißtrauen und die Skepsis gegenüber einer eigenen subregionalen Kooperation wurde durch die Handelspolitik der EU noch genährt. Hier sei nur kurz auf die folgenden Momente verwiesen:

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu: Facetten der slowakisch-ungarischen Annäherung, in: Züricher Zeitung vom 18.11.1994; Horn und Meciár einigen sich über Minderheitenrechte, in: Handelsblatt, vom 20. März 1995, S. 8.

<sup>2</sup> V. Handl, Tschechische Europapolitik: Profilsuche und Kursbestimmung, in: Integration, 3/1993, S. 132.

<sup>3</sup> Chr. Royen, a.a.O., S. 638.

- Trotz Inkrafttreten der Assoziierungsverträge haben die protektionistischen Maßnahmen nicht abgenommen, eher zugenommen. ("Jeden Tag gibt es konkrete Fälle, in denen die EU unsere Exporte von Textilien, landwirtschaftlichen Maschinen und Zement blockiert", so V. Havel) Dabei geht es nicht nur um negative Wirkungen auf die Handelsbilanzen, die Entwicklung in einzelnen Sektoren (Stahl, Landwirtschaft) in den Visegrád-Ländern. Schwerer wiegt noch das politisch-psychologische Moment, weil hier Vertrauen in den Freihandel in jenen Staaten verloren ging, die gerade dabei sind, erste Erfahrungen in der Liberalisierung von Handelsbeziehungen zusammen zu sammeln.
- Die Visegrád-Länder sind in ihrer Exportstruktur besonders anfällig für die sogenannten sensiblen Produkte aus den Bereichen Landwirtschaft, Eisen, Stahl, Chemie, Textil und Bekleidung. Hinzu kommt, daß diese sensiblen Bereiche für die EU und die Visegrád-Länder von unterschiedlichem Gewicht sind: Während in den letzten Jahren nur zwischen 1-4 % der OECD-Importe aus früheren RGW-Ländern kamen, liegen die Anteile sensibler Produkte am Gesamtexport bei ca. 50 % in den Visegrád-Staaten (im einzelnen bei den Exporten in die EU: Tschechische Republik 40 %, Ungarn 54 %, Polen 50 %). Die gewachsenen nichttarifären Handelshemmnisse der EU in diesen Sektoren vermindern die Attraktivität der Region als Investitionsstandort, was insgesamt wiederum ein Hindernis für die Neuprofilierung regionaler Kooperation darstellt.
- Auch die ausgehandelten Ursprungsregeln fördern nicht gerade einen intraregionalen Handel, da sie eine Handelsumlenkung in die EU bewirken. Dies ist auch unter dem Aspekt der so dringend erforderlichen effizienten Einbindung in die kostengünstigen Strukturen weltweiter Arbeitsteilung negativ zu bewerten, weil vorrangig eine Kooperation mit kostenintensiven Produzenten in der EU ökonomisch erzwungen wird, was auch die Wettbewerbsfähigkeit westeuropäischer Produzenten verschlechtert. Trotz gestiegener Lohnkosten (Ungarn) werden jedoch die Visegrád-Länder noch über Jahre hinweg Lohnkostenvorteile aufweisen. So beträgt der in DM ausgedrückte Durchschnittslohn in Ungarn derzeit 55 % desjenigen in Portugal und 12 % des Lohnes in Westdeutschland.<sup>1</sup>

All diese EU-Praktiken haben die Skepsis gegenüber dem Visegrád-Verbund in diesen Ländern eher bestärkt. So erklärten z.B. ungarische Experten, daß der westeuropäische Standpunkt zur intraregionalen Kooperation als Voraussetzung zur EG-Integration eine völlige Unkenntnis der Lage verrate oder bewußtem Protektionismus entspringe.<sup>2</sup>

Wollen die EU und ihre Mitgliedsländer in der Tat die subregionale Kooperation in ihrer Funktion als ökonomisches Instrument zur Vorbereitung auf die EU-Vollmitgliedschaft stärken, so besteht eine entscheidende Aufgabe darin, daß "die westeuropäischen Länder einsehen müssen, daß sie den eigenen Fortschritt nicht sichern können, wenn sie es nicht lernen, daß es in Ost- und Mitteleuropa wettbewerbsfähige Produkte gibt, und die EG trotzdem gleiche Erzeugnisse mit hohen Subventionen weiter herstellt (Kohle, Stahl). Es gibt viele Bereiche, wo in MOE komparative Kostenvorteile existieren; d.h. wettbewerbsfähige Produktionen bestehen und sie durch die EU zu sensiblen Produkten erklärt werden".<sup>3</sup>

Gravierende Hindernisse im ökonomischen Bereich mit Blick auf eine erweiterte Kooperation der vier Staaten untereinander liegen schließlich in den inneren volkswirtschaftlichen Strukturen, denn weitgehend parallele Strukturen - d.h. folglich der Mangel an komplementären Strukturen -, lassen

<sup>1</sup> Vgl. dazu: Analysen und Prognosen der Dresdner Bank, Dezember 1994, S. 7.

<sup>2</sup> Vgl. dazu Le Monde, 22.6.1993, S. 1, oder: Chr. Royen, a.a.O., S. 639.

<sup>3</sup> Vgl. dazu H.J. Stadermann, Richtung EG mit offenen Augen, in: Berichte des Forschungsinstitutes der Internationalen Vereinigung Weltwirtschaft und Weltpolitik Berlin, 18/1994, S. 27.

sich nicht effizient in einem regionalen Markt zusammenfügen. Eine polnische Autorin drückte diesen Sachverhalt drastisch so aus: "Ein Blinder und ein Lahmer können sich einander noch halbwegs voranhelfen, nicht aber, wenn das Paar an denselben Gebrechen leidet."<sup>1</sup>

Gemeinsam ist den Wirtschaften der Visegrád-Länder eine Struktur, die relativ energie-, umwelt- und kapitalintensive Industriegüter auf einem mittleren Technologieniveau hervorbrachte. Einheitlich war auch zu Beginn der 90er Jahre eine Sektoralstruktur, die gleichermaßen durch eine Unterentwicklung des Dienstleistungssektors geprägt wurde. Das Tempo des Strukturwandels war unter den Bedingungen der RGW-Arbeitsteilung gering. Eine Ursache lag im einseitigen Zuschnitt des Spezialisierungsprofils auf die Bedürfnisse des früheren UdSSR-Marktes, was einherging mit einer Vernachlässigung des regionalen Marktes.

Für die Bewertung der Ausgangsbedingungen im Bereich der regionalen Handels- und Kooperationsbeziehungen zwischen den Visegrád-Staaten ist jedoch auch das Niveau des intraindustriellen Handels heranzuziehen, denn weit mehr als die Hälfte des Handels zwischen entwickelten Industrieländern ist heute intraindustrieller Handel mit zwar ähnlichen Produkten - basierend auf starker intrasektoraler Spezialisierung -, jedoch mit tiefgehender Produktdifferenzierung. Diese Situation war eher untypisch für die früheren RGW-Spezialisierungsmuster, die weitgehend zu einer zweiglichen (sektoralen) Spezialisierung geführt haben. Da Handel und Spezialisierung weitgehend auf den sowjetischen Markt zugeschnitten waren, fehlten die Voraussetzungen für den intraindustriellen Handel, nämlich gleiches hohes technologisches Niveau und sich ergänzende Faktorausstattung.

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu Chr. Royen, a.a.O., S. 640.

Tabelle 4

Vergleichender Überblick über den Umfang des intraindustriellen Handels einzelner Länder mit der EU (1991)	
Land	Grubel-Lloyd-Koeffizient
1. Visegrád-Gruppe	
- Tschechische/Slowakische Rep.	48
- Polen	44
- Ungarn	53
2. EU-Mitgliedsländer	
- Belgien/Luxemburg	77
- Dänemark	57
- Deutschland	77
- Frankreich	84
- Griechenland	27
- Irland	58
- Italien	61
- Niederlande	78
- Portugal	39
- Spanien	67
- Vereinigtes Königreich	79

*Quelle:* H. Klodt/J. Stehn, Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa, Kieler Studien Nr. 265, Hrsg. H. Siebert, Tübingen 1994, S. 103.

Diese Berechnungen nach dem Grubel-Lloyd-Koeffizienten sind insofern beachtenswert, weil sie - trotz ungünstiger Ausgangsbedingungen im Resultat der RGW-Spezialisierung mit der UdSSR - dennoch z.T. höhere Anteile im intraindustriellen Handel im Vergleich zu ausgewählten EU-Mitgliedsländern (Portugal und Griechenland) sowie zu mehreren EFTA-Ländern (Finnland, Norwegen, Island) ausweisen. Im Falle der ungarischen Wirtschaft

erreichte das Ausmaß des brancheninternen Handels sogar annähernd das Niveau Dänemarks und Irlands. Daher sollten sich die Visegrád-Staaten noch stärker auf den Ausbau des intraindustriellen Handels auch untereinander konzentrieren. Dies würde ihre Position bei der Integration in den EU-Binnenmarkt verbessern und gleichzeitig ermöglichen, die Vorzüge des brancheninternen Handels (Möglichkeiten einer sehr breiten Produktdifferenzierung, Betreibung weitgefächerter Verbraucherpräferenzen in den Nachbarstaaten und im EU-Raum) umfassender zu nutzen. Schließlich würden die Visegrád-Staaten damit nur dem generell wachsenden internationalen Gewicht des intraindustriellen Handels Rechnung tragen, weil dieser Massenproduktionsvorteile mit Konsumpräferenzen in der Region verbindet.

## **2. Das mitteleuropäische Freihandelsabkommen (CEFTA): Instrument zur Beschleunigung des intraregionalen Handels**

Mit der Unterzeichnung des "Visegrád-Abkommens" am 21. Dezember 1992 in Krakau (Polen) haben die ehemaligen Handels- und Kooperationspartner im RGW einen handelspolitischen Neuanfang gesucht, um den stark geschrumpften gegenseitigen Außenhandel neu zu beleben. Das ökonomische Hauptziel der CEFTA-Vereinbarung ist die stufenweise Errichtung einer Freihandelszone für industrielle Waren bis zum Jahr 2001. Damit verkörpert diese Freihandelszone zugleich den Kern der Handels- und Wirtschaftszusammenarbeit zwischen diesen vier Staaten, wobei der enge Zusammenhang zu den Assoziierungsabkommen mit der EU nicht zu übersehen ist, was sich u.a. in folgenden Punkten zeigt:

*Erstens:* Aufbau, Inhalt und Struktur des Central European Free Trade Agreement (CEFTA) orientieren sich sehr stark am Muster der Europaabkommen. Dabei sollen die einander gegenseitig gewährten Vergünstigungen mit den für die EU-Länder geltenden im Einklang stehen.

*Zweitens:* Der aktuelle Anlaß für dieses Mitteleuropäische Freihandelsabkommen bestand darin, daß im Gefolge der bilateralen EG-Assoziierungsverträge eine paradoxe Situation entstand: die Unternehmen hätten in ihren gegenseitigen Handelsbeziehungen untereinander im Vergleich zu Unternehmen aus EG-Staaten im Wettbewerb einen Nachteil erlitten (Zollnachteil in Höhe von 10-12 %). Somit haben die Assoziierungsverträge mit der EU auch der regionalen Zusammenarbeit neue Impulse verliehen, denn die Ursprungsregeln sind im Abkommen so fixiert, daß die Einfuhren aus den anderen Partnerländern nur dann als "nationaler Inhalt" (local content) anerkannt werden, wenn zwischen den Visegrád-Ländern eine Freihandelszone besteht".<sup>1</sup>

*Drittens:* Schließlich muß auf den Wettbewerbsaspekt verwiesen werden, denn alle Visegrád-Staaten sind daran interessiert, auf den Märkten der Vertragspartner dieselben wettbewerbsmäßigen Bedingungen zu erhalten wie ihre Konkurrenten aus den EU- und EFTA-Staaten. Diese wettbewerbsmäßige Gleichstellung der eigenen Exporteure war beim Abschluß des CEFTA-Abkommens wichtiger als die weitere Öffnung der Märkte.

---

<sup>1</sup> H. Machowski, CEFTA (Central European Free Trade Agreement) - Mitteleuropäisches Freihandelsabkommen, in: Materialien der Tagung für Ökonomen und Unternehmer aus Ungarn an der Europäischen Akademie Berlin vom 27.9.-2.10.1994.

Es kann insgesamt eingeschätzt werden, daß die Arbeit am Freihandelsvertrag mehr von nüchternen wirtschaftlichen Interessen als von politischen Überlegungen und Motiven bestimmt war. So soll innerhalb von 5 Jahren, spätestens aber bis 2001, die völlige Liberalisierung (Freiheit von Zollbelastungen) im gegenseitigen Handel der 4 Staaten untereinander erreicht sein.

Was z.B. die ungarischen Unternehmen betrifft, so exportieren diese bereits seit März 1993 50 % der Industriewaren nach Polen und 54 % in die Tschechische und Slowakische Republik zollfrei. Interessant und bemerkenswert ist der Tatbestand, daß analog zu den EG-Assoziierungsverträgen auch beim Freihandelsabkommen CEFTA im Bereich der "sensiblen Produkte" (Textilien, Stahl, Agrarsektor) große Schwierigkeiten auftraten.

Die Aktivierung der gegenseitigen Handelsbeziehungen im Rahmen der CEFTA-Freihandelsvereinbarung wird nicht leicht sein. So hatte die ungarische Wirtschaft 1992 mit der Tschechischen und Slowakischen Republik insgesamt einen Außenhandelsumsatz von 800 Mio. US-Dollar, mit Polen gar nur 300 Mio. US-Dollar, was einem Drittel des Volumens von 1989 entsprach. Insgesamt erreichte der gegenseitige Export-Import dieser sogenannten "Visegrád-Staaten" untereinander nur ca. 10 % ihres gesamten Außenhandels.

Die Zielsetzung des Abkommens, die vereinbarten Zollsenkungen den Bedingungen des Handels mit den EG-Staaten anzupassen, erscheint insgesamt doch recht bescheiden. Schrittweise sollen demnach bis 1997 80-90 % der Industrieprodukte zollfrei sein. Auf Rohstoffe werden bereits seit 1993 keine Zölle mehr erhoben. Bei den "sensiblen" Agrarprodukten hat man Quoten festgelegt und in 2 Jahren Zollsenkungen um 20 % und danach in 5 Jahren um 50 % vereinbart.

Folgt man den Prognosen der Außenwirtschaftsexperten dieser Länder, so wird 1995 ein 20-25%iger Handelszuwachs angestrebt. Dabei wird ein Zuwachs um 40-50 % am Ende dieses Jahrhunderts anvisiert, was jedoch quantitativ zunächst erst einmal eine Wiederherstellung des Niveaus des gegenseitigen Handels untereinander in dieser Region bedeutet.

Die symmetrische Konstruktion des CEFTA-Abkommens bedeutet, daß - abweichend von der Praxis der EG-Assoziierungsabkommen - die Vertragspartner einander gleiche Vergünstigungen gewähren. Es wird erwartet, daß dieses symmetrische Vorgehen beim Zollabbau durchaus positive Wirkungen auf den weiteren Ausbau des intraregionalen Handels hat.

Am 29. April 1994 wurde in Budapest ein Ergänzungsprotokoll abgeschlossen. Danach soll die zum Abbau der Zölle vorgesehene Übergangszeit von 8 Jahren auf 5 Jahre verkürzt werden.

Mit Inkrafttreten des Vertrages hatten z.B. 50-53 % aller polnischen Waren freien Zugang zum ungarischen Markt und 55-60 % zum tschechischen Markt.

Andererseits hatten 52 % der ungarischen Exporte, jedoch nur 19 % der tschechischen Exporte freien Zugang zum polnischen Markt. CEFTA und Europaabkommen ist die Zielstellung der Bildung einer Freihandelszone gemeinsam. Dies wirft die Frage nach Effekten und Grenzen des Freihandels zwischen ökonomisch gleich bzw. unterschiedlich starken Wirtschaften auf.

## 2.1 Die Freihandelsdoktrin: Möglichkeiten und Grenzen

Die Freihandelszone als eine Stufe wirtschaftlicher Integration ist aufs engste mit der Nutzung von Effekten der Handelsschaffung (trade creation effects) verbunden. Dabei sind die Vorteile aus der Bildung einer Freihandelszone in der Regel dann um so größer, je stärker sich die Produktions- und Handelsstrukturen ergänzen und je größer die Unterschiede in den Produktionskosten zwischen den künftigen Teilnehmern sind (vgl. Tab. 3). Was den ersten Aspekt betrifft, so wurde bereits darauf verwiesen, daß hier im Gefolge der RGW-Spezialisierung relativ ungünstige Ausgangsbedingungen bestehen, denn die "Wirtschaften der Visegrád-Länder sind nicht komplementär, sie konkurrieren vielmehr miteinander anstatt sich zu ergänzen".<sup>1</sup> Was den zweiten Punkt betrifft - Vorteile aus den Differenzen in den Produktionskosten zwischen den Visegrád-Ländern - so zeichnen sich neben zahlreichen Gemeinsamkeiten (Anstieg der Nominallohne in allen vier Ländern, relativ hoher Anteil der Lohnnebenkosten, hoher Ausbildungsstand der Beschäftigten, Diskrepanz zwischen Lohnkosten und Produktivitätsentwicklung) auch zunehmend Unterschiede ab (vgl. Tab. 3), die es gilt, nunmehr in der Freihandelszone zu nutzen. Sowohl in der Lohnentwicklung (Wachstumsdynamik) als auch im absoluten Niveau vergrößerten sich die Abstände zwischen Ungarn (1. Platz), Polen (2. Platz) und der Tschechischen Republik (3. Platz). Allerdings darf hier nicht der Einfluß der 1989 und 1990 erfolgten substantiellen Abwertungen von Złoty und Krone negiert werden. Ungarn führte keine so große Abwertung am Anfang des Reformprozesses durch, wobei die im März 1995 realisierte Abwertung des Forint um 9 % nicht unerwähnt bleiben soll.

Unterschiede innerhalb der CEFTA Freihandelszone zeigten sich ferner im Stand der Auslandsschulden (Ungarn und Polen höher als in der ehemaligen ÈSFR) sowie im Pro-Kopf-Einkommen (in der Tschechischen Republik doppelt so hoch wie in Polen). Der Freihandel ist an bestimmte Bedingungen wie vollständige Konkurrenz, internationale Mobilität der Produktionsfaktoren u.a. gebunden - Umstände, die keineswegs schon den Zustand der Internationalisierung der Wirtschaften Ost- und Mitteleuropas in der Realität auszeichnen. Wenn in den Visegrád-Staaten diese Bedingungen (noch) nicht existieren, dann erscheint es verständlich, wenn in Ergänzung - nicht im Gegensatz oder etwa in Ablehnung des Freihandels - nach weiteren Wegen gesucht wird, um über die zunehmende Internationalisierung die gravierenden Niveauunterschiede abzubauen. Diese Problemstellung ist übrigens keineswegs neu. Es ist sicher ein Verdienst des deutschen Nationalökonomen Friedrich List (1789 - 1846), daß er im 19. Jahrhundert bereits einige Thesen des Freihandels aus der Sicht weniger entwickelter Wirtschaften relativierte, ohne die Idee des Freihandels etwa generell in Frage zu stellen. Das Ergebnis seiner Überlegungen bildeten bekanntlich die sogenannten "Erziehungszölle", die einen zeitlich befristeten Schutz für sich entwickelnde Industrien vorsahen, um sowohl einzelnen Unternehmen als auch den Wirtschaften als Ganzes, die sich noch im Stadium der Unterentwicklung befinden, bei ihrem Fortkommen und strukturellen Wandel flankierenden Schutz zu gewähren. Sicher erscheint dies auch ein überlegenswerter Gedanke, um die osteuropäischen Unternehmen zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu "erziehen". Eine wichtige Rolle könnte in diesem Zusammenhang eine eigenständige Wettbewerbspolitik - in Ergänzung zur Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts, incl.

<sup>1</sup> Vgl. dazu A. Byrt, Die CEFTA als Haltestelle auf dem Weg in die EU, in: Wprost (poln. Wochenzeitschrift), 49/1994.

der EU-Beihilferegelungen - bilden.

Umfassende theoretische Grundlagen für eine Einschätzung der Rolle des Freihandels als Instrument regionaler Entwicklung und Zusammenarbeit schuf der schwedische Ökonom Gunnar Myrdal in seiner Arbeit "Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen". Ausgehend von einer prinzipiell angelegten konzeptionellen Kritik an der klassischen Theorie des internationalen Handels erscheinen u.a. folgende Thesen für die Problemstellung der CEFTA-Freihandelszone relevant zu sein:

*Erstens:* Die Lehrsätze der klassischen Theorie des internationalen Handels sind insgesamt recht wenig geeignet, die zunehmenden wirtschaftlichen Ungleichheiten zu eliminieren - bedingt durch die Annahme eines stabilen Gleichgewichts, was sowohl im Handel zwischen den EU- und Visegrád-Ländern als auch zwischen Visegrád-Ländern nicht zutrifft (Mangel an Übereinstimmung zwischen Realität und Theorie).

*Zweitens:* Das praktische Freihandelspostulat ist, wie bereits betont, mit einigen Annahmen an konkrete Vorbedingungen gebunden, was seinen praktischen Wert a priori etwas begrenzt, denn z.B. die Annahme der freien Konkurrenz ist sowohl in der Konstellation EU-/Visegrád-Länder als auch zwischen den CEFTA-Ländern eher Illusion als Realität.

*Drittens:* Myrdal lehnt im Ergebnis seiner Analyse die Auffassung ab, wonach ein totaler Freihandel zwischen ökonomisch stärkeren und schwächeren Partnern deren Produktivitätsniveau sowie soziales Niveau ausgleiche. Im Gegenteil: Freihandel kann bestehende regionale Disparitäten noch verstärken: "Die wichtigste Idee, die ich (G. Myrdal) hierbei zum Ausdruck bringen will, liegt darin, daß das freie Spiel der Kräfte gewöhnlich eher zu einer Vergrößerung als zu einer Verkleinerung der Ungleichheiten zwischen verschiedenen Regionen führt."<sup>1</sup> Und an anderer Stelle heißt es: "Auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene wirkt der Handel durchaus nicht unbedingt in Richtung auf einen Ausgleich der bestehenden großen Unterschiede. Im Gegenteil kann er starke Konter-Effekte auf die unterentwickelten Länder ausüben."<sup>2</sup>

Resümierend läßt sich feststellen, daß die Freihandelszone zwischen den CEFTA-Ländern sich insgesamt als ein nützliches Instrument der Vertiefung des regionalen Handels erweisen kann ("Handelsschaffung"), wobei die Schwierigkeiten - mehr Konkurrenz als Komplementarität - im Ausgangsstadium nicht ignoriert werden können. Eine Freihandelszone zwischen diesen Ländern ist jedoch eine wesentliche Voraussetzung für die Reformstaaten, um im internationalen Wettbewerb um mobiles Kapital zu bestehen. Denn das Fehlen einer Freihandelszone zwischen den Reformländern wirkt bei gleichzeitiger Assoziierung an die EU wie ein künstlicher Standortvorteil für Produktionsstandorte innerhalb der Union. Es bleibt abzuwarten, ob und wie es gelingt, die in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion herausgearbeiteten dynamischen Effekte regionaler Freihandelszonen auch im Rahmen des CEFTA-Projektes voll zu erschließen. Kurzfristige Effekte können sich aus dem Zusammenwirken von EU-Assoziierungsverträgen und CEFTA-Abkommen für die Region in folgenden Richtungen ergeben:

- Es kann infolge abnehmender Preise für Importgüter aus den Visegrád-Staaten sowie aus der EU

---

<sup>1</sup> G. Myrdal, Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen, Stuttgart 1959, S. 24.

<sup>2</sup> Ebenda, S. 50.



das Realeinkommen der Konsumenten in diesen Ländern steigen, was zugleich die Nachfrage nach Gütern aus dieser Region beleben kann.

- Der symmetrische Abbau der Handelsbarrieren verstärkt den Wettbewerb zwischen den Unternehmen im CEFTA-Raum. Offene Märkte in dieser Region werden noch mehr international tätige Unternehmen anziehen, was wiederum den Strukturwandel in der Region beschleunigt. Wohlfahrtsfördernde Kooperation zwischen Unternehmen aus den Visegrád-Ländern kann und muß unter den neuen Bedingungen ausgebaut werden.
- Europaabkommen und CEFTA-Vereinbarung verringern mit ihrer Zielstellung (Freihandelszone) schließlich die Risiken für Direktinvestoren, weil damit die Gefahr vermindert wird, daß protektionistische Maßnahmen die Rendite der Investoren schmälern.
- CEFTA kann und wird in der künftigen strategischen Standortplanung westlicher Unternehmen eine zunehmende Rolle spielen. Dies betrifft vor allem solche Projekte, wo es um die Errichtung großer Fertigungsstätten geht, von denen aus die gesamte Region der Visegrád-Länder beliefert werden kann (Automobilbranche). Mittelfristig ist es aber auch in den weniger kapitalintensiven Branchen (Nahrungs- und Genußmittel) attraktiv, lokale Fertigungsstätten an mehreren Standorten in den Visegrád-Ländern zu errichten (Bsp. Strategie des Schweizer Unternehmens Jacobs Suchard). Voraussetzung für die Erschließung potentieller Wettbewerbsvorteile innerhalb des CEFTA-Raumes ist jedoch auch die Überwindung noch bestehender nichttarifärer Handelshemmnisse (Vorschriften), die den Export in ein anderes CEFTA-Land erschweren.

## 2.2 Auswirkungen von CEFTA auf den intraregionalen Handel

Das Engagement der Visegrád-Länder auf den Märkten Westeuropas war in den letzten Jahren insgesamt dreimal so hoch wie das auf ihren früheren traditionellen Märkten im Rahmen des ehemaligen Comecon. Die Exportstruktur zeigte im einzelnen für 1992 folgendes Bild:

Tabelle 5

Exporte der mittel- und osteuropäischen Länder nach Empfängerländern	
Exportregion	Anteil der Lieferungen (in %)
Europäische Union	48
EFTA	11

Ehemalige UdSSR	14
Asien/Nordamerika	7
Mittelosteuroopa	7

*Quelle:* J. Stehn, Stufen einer Osterweiterung der EU, in: Die Weltwirtschaft, Kiel, 2/1994, S. 195.

Was nun die Wirkungen von CEFTA auf den intraregionalen Handel betrifft, so erscheint eine Gesamtbewertung angesichts des Zeitraumes (2 Jahre in Kraft seit 1.3.1993) noch etwas verfrüht. Generell blieb - ungeachtet leichter positiver Auswirkungen auf die Ex- und Importe der CEFTA-Länder - das Tempo der strukturellen Wandlungen hinter den Erwartungen zurück. Eine differenzierte Betrachtung nach Ländern ergibt dabei folgende Situation:

# 1. Polen

Tabelle 6

Anteile der Visegrád-Länder am polnischen Außenhandel (AH)				
	1989	1990	1991	1992
Anteil der ehem. ÈSFR am polnischen AH				
Export	5,5	3,9	4,6	3,8
Import	5,7	3,1	3,3	3,2
Anteil Polens am AH der ehemaligen ÈSFR				
Export	8,5	6,2	7,3	4,7
Import	8,6	8,6	4,9	3,6
Anteil Ungarns am polnischen AH				
Export	1,6	0,9	0,7	1,3
Import	1,6	0,8	0,9	0,9
Anteil Polens am ungarischen AH				
Export	3,2	1,7	2,1	1,3
Import	3,3	2,4	1,9	1,6

*Quelle:* B. Kazimierzuk, Die Wirkungen des Assoziierungsabkommens zwischen Polen und der EU auf die Veränderungen in der Regional- und Warenstruktur des polnischen Außenhandels, Berlin 1995, S. 32.

Tabelle 7

Polens Außenhandel nach Regionen (in %; nach Inkrafttreten der CEFTA-Vereinbarung)		
Exporte in:	Januar-Mai 1993	Januar-Mai 1994
Industrielländer	74,9	74,2
EU	63,7	61,1
Entwicklungsländer	11,6	11,6
Ostmitteleuropa	13,6	14,2
CEFTA	5,5	4,7

Fortsetzung von Tabelle 7:

Importe aus:	Januar-Mai 1993	Januar-Mai 1994
Industrieländer	78,6	76,2
EU	58,4	58,6
Entwicklungsländer	10,5	11,0
Ostmitteleuropa	10,9	12,8
CEFTA	3,3	4,0

*Quelle:* Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die EU, Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit, Bertelsmann Stiftung Gütersloh 1995, S. 61.

## 2. Ungarn

Tabelle 8

Der Außenhandel Ungarns mit Polen und der ehemaligen ESFR

Verteilung der Einföhrung (in %)			Verteilung der Ausföhren (in %)	
Jahr	ESFR	Polen	ESFR	Polen
1976	6,4	4,4	7,5	4,4
1979	5,5	4,0	7,0	4,6
1985	5,0	4,7	5,7	3,8
1991	3,4	2,0	1,9	2,0
1992	4,0	1,6	2,7	1,3

--	--	--	--	--

*Quelle:* Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma (NGKM) 1993.

Der Rückgang des ungarischen Handels mit der ehemaligen EWG betrug 1990 10 % (im Vergleich zum Vorjahr) und 1991 weitere 30 %, wobei sich das absolute Volumen auf 600 Mio. US-Dollar belief. Davon entfielen auf ungarische Einfuhren 400 Mio. US-Dollar. Dagegen wuchsen 1992 die ungarischen Exporte in die Tschechoslowakei um 10-15 %.

Tabelle 9

Marktanteile ausgewählter Güter am Handel Ungarns mit Polen und der ESFR 1992 (in %)				
Produktgruppen	Handel mit Polen		Handel mit ESFR	
	Export	Import	Export	Import
Lebendes Vieh, Fleisch	8,6	n.v.	1,6	n.v.
Tierische oder pflanzliche Öle	9,7	n.v.	6,7	n.v.
Lebensmittel, Getränke	15,1	n.v.	10,6	n.v.
Rohstoffe	1,0	48,1	20,1	14,4
Chemische Erzeugnisse	17,8	14,1	9,4	8,4



Kunststoffe	6,0	2,0	5,5	5,2
Papierwaren	5,2	5,2	5,0	5,0
Textilien	8,0	2,0	n.v.	n.v.
Waren aus nicht metallischen Rohstoffen	3,0	16,8	5,5	29,2
Maschinen	7,9	4,5	11,7	7,8
Fahrzeuge und Ersatzteile	8,7	2,7	7,5	6,9

*Quelle:* Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma (NGKM) 1993.

Tabelle 10

Der ungarische Handel mit den Visegrád-Staaten nach dem Inkrafttreten von CEFTA
A: Export (in Mio. US- Dollar)

Land	1993	1993 Januar-Oktober	1994 Januar-Oktober	1994 (Januar-Oktober) im Vergleich zu 1993 (Januar-Oktober)
Tschechische Republik	169,0	140,2	164,4	117,3
Polen	162,7	127,2	173,6	136,4
Slowakische Republik	127,7	105,6	110,0	104,2

Fortsetzung Tabelle 10:

B: Import

Tschechische Republik	264,0	208,3	277,0	133,0
Polen	148,1	119,5	147,1	143,4
Slowakische Republik	237,6	186,9	277,9	148,6

*Quelle:* Der Außenhandel Ungarns mit den Staaten Ost- und Mitteleuropas (Auszug), in: Materialien der Ungarischen Botschaft, Außenstelle Berlin.

### *3. Entwicklungslinien im Außenhandel der Tschechischen und Slowakischen Republik*

Tabelle 11

Handelsbilanz der Tschechischen Republik (in Mio. Kès/Kè)			
	1991	1992	1993

Gesamtbilanz davon:	24.813	-45.309	5.942
Staaten mit entwickelten Marktwirtschaften	8.707 18.098	-37.224 - 9.107	-12.135 7.499
EU			
Europäische Transformationsstaaten	20.491	12.819	18.034
Slowakische Republik	9.611	-	-
Staaten der ehemaligen UdSSR	-7.971	-30.519	-19.798
Staaten mit regulierten Außenhandel	1.078	1.231	6.361
Entwicklungsländer	2.531	7.875	13.600

Anmerkung: 1991 und 1992 ohne Handel mit der Slowakischen Republik, 1993 incl. Handel mit der Slowakischen Republik.

Tabelle 12

Anteile der wichtigsten Handelspartner der Slowakischen Republik 1993 (in %)			
Export		Import	
Land	Anteil	Land	Anteil
Tschechische Republik	45,2	Tschechische Republik	36,7
Deutschland	15,2	Rußland	18,6
Österreich	4,9	Deutschland	11,7
Ungarn	4,5	Österreich	6,5
Rußland	4,4	Italien	3,0

--	--	--	--

*Quelle zu Tab. 11 und 12:* Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit a.a.O., S. 106 und S. 126.

Die Entwicklung der letzten Jahre hat somit insgesamt verdeutlicht, daß die CEFTA-Länder ihre frühere relativ große Bedeutung als gegenseitige Handelspartner zunächst verloren haben. Die Schaffung einer Freihandelszone in dieser Region kann als ein wichtiger Schritt gewertet werden, die noch zu Beginn der 90er Jahre bestehenden Handelsbeziehungen nicht weiter zu gefährden bzw. unter den neuen Bedingungen der Heranführung an den EU-Binnenmarkt schrittweise auszubauen.

Den heutigen Stand des Warenverkehrs zwischen den "Visegráder-Staaten" kann man als noch recht bescheiden bezeichnen. (Ihr Anteil z.B. an Ungarns gesamten Außenhandel machte 1991 wie 1992 ca. 5 % aus.) Nie in der Geschichte der wirtschaftlichen Beziehungen dieser Staaten untereinander hatte der Handel einen so niedrigen Stand erreicht wie zu Beginn der 90er Jahre.

Der starke Rückgang des intraregionalen Handels in diesem Zeitraum war in hohem Maße auch ein Resultat der Einführung neuer Schutzzollregelungen im gegenseitigen Warenverkehr der CEFTA-Länder. So erhöhte z.B. die Tschechoslowakei die Einfuhrzölle für Waren aus Ungarn und Polen 1991 von 5,3 auf 10 %. Aber auch in der Folgezeit stellten die Handelsbarrieren ein ernstes Problem dar, denn die Zölle schwankten zwischen 5-20%.<sup>1</sup> Mit anderen Worten: Die tarifären Handelshemmnisse wurden eingeführt, um die verzerrenden Wirkungen der staatlichen Preissysteme zu kompensieren. Staatliche Subventionen bewirkten eine Handelsumlenkung, was wieder z.T. aufgefangen wurde durch steigende Zölle im gegenseitigen Außenhandel.

Eine ausschließliche Orientierung der Handelsbeziehungen zu Beginn der 90er Jahre auf die EG hat sich in bestimmten Maße als kontraproduktiv erwiesen. Völlig zurecht weist Karoly Okolicsanyi aus ungarischer Sicht darauf hin, "daß keine Volkswirtschaft ihre ökonomischen Beziehungen mit ihren Nachbarn völlig negieren kann, ohne ernsten Schaden zu nehmen, denn deren geographische Nähe und die Gemeinsamkeiten in der Entwicklung dieser Länder führen ja gerade zu Handelsvorteilen im Vergleich zu entfernter gelegenen Nationen".<sup>2</sup> Aus dieser Sicht mutet es auch mehr als paradox an, daß z.B. portugiesische und spanische Weine sich auf dem polnischen Markt der Zollfreiheit erfreuen konnten, während ungarische Weine in Polen mit hohen Zöllen belegt worden sind, die übrigens dann während der Verhandlungen zum Freihandelsabkommen als Geste des "Goodwill" aufgehoben wurden.

## Schlußbemerkungen

*Erstens:* Die Heranführung der Staaten Mittel- und Osteuropas an den späteren EU-Beitritt sowie die damit eng verbundene erforderliche Einbeziehung der Visegrád-Staaten in die EU-Gemeinschaftspolitiken gehört zu den wichtigsten und kompliziertesten wirtschaftspolitischen Themen der

<sup>1</sup> Vgl. dazu K. Okolicsanyi, The Visegrád Triangle's Free Trade Zone, in: International Relations, Vol. 2, No. 3, 15.1.1993 (RFE/RL Research Report), S. 20.

<sup>2</sup> Ebenda.

kommenden Jahre. Dabei resultieren die Schwierigkeiten für eine EU-Vollmitgliedschaft dieser Staaten weniger aus den Unzulänglichkeiten des Transformationsprozesses innerhalb der Länder. Ungeachtet noch zahlreicher struktureller Defizite in den Volkswirtschaften der CEFTA-Region kann die Herstellung der grundlegenden rechtlichen, ökonomischen und institutionellen Voraussetzungen für eine neue marktwirtschaftliche Ordnung in diesen vier Ländern als im wesentlichen abgeschlossen angesehen werden. Die entscheidenden Schwierigkeiten für einen raschen Abschluß der Osterweiterung der EU resultieren vielmehr aus dem bisher den neuen Erfordernissen noch nicht angepaßten Integrationskonzept, d.h. den Mängeln in der Konstruktion und im Funktionsmechanismus der EU selbst. Sie ist in ihrer gegenwärtigen institutionellen Struktur, der Anlage ihrer Entscheidungsverfahren sowie der Ausgestaltung zentraler wirtschaftspolitischer Bereiche noch nicht vorbereitet für eine Aufnahme der Visegrád-Staaten, die sich prinzipiell in ihren Voraussetzungen von den bisher erfolgten Erweiterungen der EG unterscheidet. Auf dem Weg zur EU Vollmitgliedschaft kommt es nun darauf an, auf der Regierungskonferenz der EU-Länder (1996) das Integrationskonzept den neuen Bedingungen anzupassen sowie die Visegrád-Länder in den nächsten Jahren noch umfassender und schneller in den EU-Binnenmarkt zu integrieren. Dies setzt natürlich voraus, daß die Beitrittskandidaten nicht passiv abwarten, bis sich die EU reformiert hat. Noch konsequenter sind deshalb die Prozesse des Strukturwandels, der Modernisierung und Privatisierung sowie der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit voranzutreiben, was einen Ausbau effizienter regionaler Kooperations- und Handelsbeziehungen impliziert.

*Zweitens:* Die Beitrittsreife der Visegrád-Länder wird zunehmend auch an ihrer eigenen regionalen Integrationsfähigkeit gemessen werden. Die Vertiefung der regionalen Kooperation wird auch weiterhin keine Alternative zu einem EU-Beitritt darstellen können. Sie hat ihren Wert jedoch darin, wenn sie ihrer Funktion - Ergänzung zur Modernisierung und Einbindung in die Strukturen der internationalen Arbeitsteilung - gerecht wird. Eine hohe regionale Stabilität und Effizienz der CEFTA-Länder liegt nicht nur im Interesse dieser Staaten selbst, sondern auch im Interesse der EU und sollte daher von dieser auch mit noch größerem Nachdruck gefördert werden. Dabei könnte die EU als Partner dieser Staaten deren Zusammenarbeit unterstützen.

Die Gemeinschaft könnte zusammen mit den assoziierten Ländern eine Initiative zur Förderung des Regionalhandels entwickeln. Ein solches handelspolitisches Programm würde folgendes umfassen:

- Förderung der Einführung eines modernen Handelsrechts (soweit erforderlich) und Vermittlung von EU-Know-how für Exportförderung und Marketing;
- Aufstellung von Programmen zur Verbreitung der Normen, Standards und Praktiken der EU innerhalb der Region, um zum einen den Regionalhandel zu fördern und zum anderen die Schaffung eines günstigen Geschäftsklimas auf dem gesamten Kontinent zu beschleunigen;
- Einrichtung von Exportkreditversicherungs- und -bürgschaftssystemen mit technischer Hilfe, Gründung von Versicherungsgesellschaften, Verbesserung der Clearing- und Zahlungssysteme gegebenenfalls unter Verwendung des ECU sowie Unterstützung bei der Schaffung von Kreditlinien zur Exportförderung mit dem vorrangigen Ziel, den Regionalhandel zu begünstigen.<sup>1</sup>

*Drittens:* Eine Weiterentwicklung des Abkommens über die CEFTA ist sowohl in regionaler wie inhaltlicher Hinsicht denkbar. Zunächst geht es um die Realisierung der Beschlüsse zur beschleunigten

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu: Empfehlungen der EG-Kommission für eine Strategie zur Vorbereitung des Beitritts der mittel- und osteuropäischen Länder zur EU, in: "Europe-Dokumente" vom 14.9.1994 (Brüssel), S. 3.

nigten Einführung der Freihandelszone, die Ende April 1994 in Budapest fixiert wurden. Dies würde bedeuten, daß im Sektor der gewerblichen Waren die Freihandelszone bereits am 1. Januar 1998 voll in Kraft tritt. Realistisch ist auch eine weitere Aufnahme von neuen CEFTA-Mitgliedern (Bulgarien, Slowenien, Rumänien und Kroatien), wenn in den entsprechenden Staaten die erforderlichen ordnungs- und handelspolitischen Voraussetzungen für eine Freihandelszone geschaffen worden sind. Eine weitere Entwicklungsrichtung liegt schließlich in einer Ausbreitung der Freihandelsprinzipien über die industriellen und die Agrarprodukte hinaus (z.B. Kapital und Arbeitskräfteströme sowie Austausch von Dienstleistungen in der Region).



**Harald Zschiedrich**

**Role of Regional Economic Cooperation of the "Visegrad States"  
in their Accession to the EU**

Bericht des BIOst Nr. 45/1995

**Summary**

**Introductory Remarks**

*The strategy reached in Essen at the EU summit in December 1994, aiming to move the Visegrad states towards accession to the EU, shows a clear path towards gaining full membership in the future and will help resolve the many tasks still outstanding. In addition to competition policy and cooperation in the areas of agriculture, justice, internal affairs, finances, training, and infrastructure, the strategy also discusses regional cooperation among the Visegrad countries.*

*Intra-regional trade and economic relations in the CEFTA region are on the verge of being extended again. This study will not assess regional cooperation either as a stopgap measure or as a kind of alternative to integration in the European internal market. Regional cooperation among the Visegrad states performs a constructive supplementary function in relation to the broader goal of preparing for full membership in the EU.*

*In preparing this study, the author has drawn on the results of his participation in the international working group "Paths to Central and Eastern European Membership in the EU" at the Europa Institute in Berlin, as well as on numerous publications from the Visegrad countries and EU Member States.*

**Findings**

- 1. Cooperation among the Visegrad states occupies a central position in the strategy to prepare Central and Eastern European (CES) countries for EU membership. Extending regional cooperation in no way conflicts with preparation for EU membership, nor must the one come only after the other has been achieved. The ability to integrate in one's own region, based on an ability to cooperate at regional level, constitutes one of the key readiness criteria for EU membership. The economies of the Visegrad states will become more clearly defined in the process of regional cooperation and, at the same time, the differences in various local conditions (such as labour costs) will become more evident, thereby improving the ability of economic structures to complement one another. The experience these countries had with bi- and multilateral integration in the context of the former CMEA, however, has constituted a barrier to the launching of new regional cooperation initiatives.*

2. *The CEFTA countries have a great need to catch up on in both practical and theoretical terms as regards their understanding of the processes and values of regionalization. There is no conflict between the concepts of internationalizing and regionalizing the economies of the CEFTA countries. The processes of regionalization and internationalization will complement and influence each other in the Visegrad countries as they prepare for EU membership.*

*An applied knowledge of regional economic theory and concerns is required to fully exploit the region's potential for cooperation. Such an approach includes theories on location-based development factors, growth centres and export bases, in general.*

3. *The driving forces behind regional cooperation arise out of geographical proximity (transport costs), shared aspects of the geopolitical situation, cultural affinity, and common historical roots, which all point to a long tradition of cooperation within this region. Ever since the collapse of the CMEA and the dramatic regional redirection of trade flows from East to West, the economic motive for regional cooperation has been an awareness of the possibilities offered by intra-regional trade relations and cooperation, which has reflected both long-established ties and vital, current economic interests. The EU association agreements have also provided positive impulses in this context (by setting the rules on origin) and has encouraged these states to create their own regional free trade area (CEFTA). One result of this development is the agreement that unfinished products supplied by Polish, Czech, Slovak, and Hungarian firms for export to EU Member States be recognized as national exports.*
4. *The reorganization of regional structures in the CEFTA region has met with numerous obstacles and difficulties. Barriers have also arisen from differing interpretations of the common historical heritage. This occurred most strikingly in the context of relations between Hungary and the Slovak Republic when the contentious issues of minority rights and borders had to be addressed in a basic treaty which has since been hammered out. The EU's request for the creation of a sub-regional Visegrad association also proved problematic when these states interpreted it as an attempt to "sidetrack" their concerns. Although they had concluded association agreements with the EU, greater protectionism (anti-dumping tariffs) in EU trade policy have, in particular, increased scepticism concerning the EU's request for the creation of a regional Visegrad association still further. In the economic field, surviving structures governing the division of labour and cooperation, which foster competition more than complementarity, are proving particularly difficult. The low level of intra-industrial trade is a negative indicator in this context. The Hungarian economy performs better in this respect than other states in the CEFTA region.*
5. *The CEFTA agreement is proving to be an important tool in stimulating intra-regional trade. The primary economic goal has been gradually to create a free trade zone, whereby the structure and content of the agreement are based closely on the model of the European Treaties. Nevertheless, the adoption of the CEFTA agreement was shaped more by pragmatic interests. Without such an agreement the conditions in regional trade, which was subject to customs duties of 10-12%, would have been considerably less favourable*

*than those affecting trade with EU countries.*

- 6. The CEFTA agreement is also very important as a means for the signatories to gain their own experience in implementing free trade doctrines in the region. However, the conditions for achieving trade creation effects under the CEFTA agreement are rather uneven. While productive structures in the different states do not complement each other sufficiently yet, differences between labour costs are increasing in the Visegrad states, which will make it increasingly possible to achieve comparative cost advantages.*
- 7. Although the CEFTA agreement only became effective on 1 March 1993, the first positive effects on intra-regional trade can already be seen. These have, however, proved to be less impressive than anticipated. Nonetheless, the CEFTA free trade area plays an important role in producing trade creation effects under the market conditions prevailing in this region. CEFTA is also of interest to firms in the EU Member States as it increases the attractiveness of the region for direct investment. CEFTA can and will play an increasingly important role for German firms in deciding on where to locate their operations, in particular when it comes to establishing large production facilities capable of supplying the entire region of the Visegrad states. CEFTA's long-term importance is reflected in the increased interest shown by other countries (Bulgaria, Romania, Ukraine, Slovenia, and Belarus) in cooperating with or joining this free trade area.*